



COLEGIO DE ESTUDIOS JURÍDICOS DE MÉXICO

DESARROLLO DEMOCRÁTICO, DERECHOS HUMANOS

Y CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**DOCTOR EN DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

PRESENTA

MARGARITO ORTEGA BALLESTEROS

DIRECTOR

DR. ENRIQUE URIBE ARZATE

DICIEMBRE, 2020.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, CALIDAD Y CONSOLIDACIÓN	9
1.1. Concepto de democracia doctrinal.....	9
1.1.1. La democracia como expresión de la soberanía popular	10
1.1.2. Democracia formal o procedimental y democracia sustancial o de contenido ...	13
1.1.3. Democracia ideal y democracia real	22
1.1.4. Democracia directa, semidirecta y representativa.....	26
1.2. Concepto de democracia constitucional.....	27
1.3. Calidad democrática	35
1.3.1. Parámetros de la calidad democrática	42
1.3.1.1. Respeto al Estado de Derecho.....	44
1.3.1.2. Transparencia y rendición de cuentas	51
1.3.1.3. Reciprocidad: capacidad del gobierno en la satisfacción de las demandas ciudadanas	56
1.3.1.4. Resolución de los problemas de desigualdad y justicia	62
1.3.1.5. Respeto pleno a los derechos, creación de nuevos y conquista de libertades ..	70
1.3.1.6. Participación y competencia política.....	72
1.4. Consolidación democrática.....	74
CAPÍTULO 2. DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO	80
2.1. Transición democrática.....	84
2.2. Estado actual del Estado Mexicano en materia de desarrollo democrático.....	92
2.3. Estado de las dimensiones de calidad democrática en México	94
2.3.1. Dimensión de la calidad de la democracia por resultados	94
2.3.2. Dimensión de la calidad democrática por su contenido: igualdad y libertad.....	98
2.3.3. Dimensión de la calidad democrática por sus procedimientos: Estado de derecho y rendición de cuentas	112
2.3.4. Dimensión de calidad democrática por procedimientos: participación ciudadana y competencia política.....	125
2.3.5. Los derechos humanos como precondiciones de la democracia en el caso de México.....	135

CAPÍTULO 3. DERECHOS HUMANOS.....	140
3.1. Derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales	140
3.2. Origen doctrinario de los derechos humanos.....	145
3.3. Génesis histórica de los derechos humanos	146
3.3.1. Historia de los derechos humanos en el mundo	147
3.3.2. Historia de los derechos humanos en México.....	155
3.4. Principios y características de los derechos humanos.....	159
3.4.1. Principio de universalidad.....	161
3.4.2. Principio de la indivisibilidad e interdependencia	164
3.4.3. Principio de Progresividad	168
3.4.4. Características de los derechos humanos	169
3.5. Clasificación de los derechos humanos	172
3.6. Organismos protectores de derechos humanos internacionales y nacionales.....	181
3.6.1. Organización de las Naciones Unidas. ONU	181
3.6.2. Organización de los Estados Americanos OEA.....	184
3.6.3. La Unión Europea. Carta Europea de los Derechos Fundamentales.....	188
3.6.4. Unión Africana UA.....	190
3.6.5. La Comisión Asiática de Derechos Humanos.....	191
3.6.6. Corte Penal Internacional. CPI.....	192
3.6.7. Organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos	193
3.6.7.1. Amnistía Internacional	194
3.6.7.2. Human Rights Watch	194
3.6.8. Organismos nacionales defensores de los derechos humanos	195
3.6.8.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	195
3.6.8.2 Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación. CONAPRED.....	196
3.6.8.3 Organismos de los Estados de la república defensores de los derechos humanos	197
3.6.8.3.1. La Comisión de Derechos Humanos en el Estado de México	197
3.6.8.4. Organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos en México.....	198

CAPÍTULO 4. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS	201
4.1. Vínculos de la democracia y los derechos humanos.....	201
4.2. Puntos de tensión entre la democracia y los derechos humanos.....	204
4.3. La democracia y los derechos humanos para la Organización de las Naciones Unidas	217
4.4. Los derechos humanos, su positividad como decisión fundamental a la luz del Constitucionalismo	221
4.5. Constitucionalismo, Estado y jurisdicción constitucional, exigibilidad y judicialización de los derechos sociales.....	234
4.6. Correlación entre desarrollo democrático y derechos humanos en México	247
4.7. Informes sobre México de organismos internacionales protectores de los derechos humanos	252
4.8. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano	261
CAPÍTULO 5. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO	276
5.1. Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos	277
5.2. El control de constitucionalidad	279
5.2.1. Control de constitucionalidad concentrado y difuso	283
5.3. El control de convencionalidad.....	284
5.4. Origen del control de convencionalidad	287
5.5. La reforma al Artículo 1 y 133 de la Constitución Mexicana.....	291
5.6. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos	294
5.7. Órganos encargados de ejercer el control de convencionalidad	300
5.8. El Bloque de Constitucionalidad como criterio conceptual de referencia para la interpretación conforme	302
5.9. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos	310
CONCLUSIONES	313
FUENTES DE CONSULTA	327

INTRODUCCIÓN

Los seres humanos en la búsqueda de satisfacer necesidades e intereses comunes se agruparon para dar vida al Estado, establecieron autoridades con jurisdicción en un determinado territorio y organizaron sus funciones y atribuciones con base en las leyes, teniendo como origen y fundamento a una Constitución que garantizaría una forma de gobernar, bajo una premisa teórica de propiciar mejores condiciones de vida y el respeto de sus derechos en el accionar con el poder público.

Se creyó por algunos pueblos, - derivado de mitos y leyendas – que el gobierno podía tener un origen divino y por ello se establecieron las monarquías, primero en Mesopotamia y Egipto en 1894 a. C., luego en Roma desde su fundación en 753 a. C., para continuar el imperio nipón en el año 660 a. C., en la que reyes y pobladores interaccionaron en la búsqueda del bienestar de estos últimos para acreditarse como una forma pura de gobierno en la concepción de Aristóteles al cumplirse su razón de ser; la conformación del gobierno también podía recaer en un grupo de personas poseedoras de cualidades especiales por su preparación y sus riquezas, dando origen a un gobierno aristocrático que en su deber ser tendría que atender al interés general de la población; el poder también podía ser depositado en el pueblo, según las distintas ideas que en la historia se tuvieran de este, para ejercerlo de manera directa como en la Ciudad Estado Ateniense o por medio de representantes, apareciendo la forma de gobierno democrática, si en sus fines estaba el que las condiciones de vida de la población fueran dignas y se atendiesen sus necesidades.

En la democracia las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, desde sus orígenes, debían ser depositadas en distintas personas para evitar la concentración del poder, el abuso y la arbitrariedad, estableciendo un equilibrio de poderes – de órganos- para establecer un sistema de control recíproco para asegurar el cumplimiento de la ley y mantener las condiciones propicias para el goce y ejercicio del derecho de las personas, para ser tratados en forma igual por la autoridad y la ley, que además les permitiera desenvolverse en libertad para el desarrollo de sus capacidades y potencialidades individuales y sociales que de manera natural poseen.

En la forma de gobierno democrática el poder reside en el pueblo por su potestad soberana, con facultades absolutas para dictar leyes que le favorezcan tanto en la organización del poder público como en el establecimiento de obligaciones y límites para éste, entendiéndose a estos límites como los derechos humanos, prerrogativas que le son inherentes a las personas por su naturaleza individual y social en consideración a su dignidad, a su valor intrínseco, que se ven reconocidos y garantizados por la Constitución de los distintos Estados, bajo la connotación de derechos fundamentales.

La ley es expresión de la soberanía popular, debe garantizar que los fines de justicia de un gobierno se cristalicen, que el respeto a la dignidad de las personas se materialice y que la observancia de la Constitución y de la leyes sea una condición inequívoca de las autoridades, para que ese bienestar social no se convierta en retórica, en un simple discurso legal y político, sino que trascienda al terreno de lo fáctico, convirtiéndose en una realidad que la democracia sea el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.

La persona humana poseedora de dignidad única, derivada de su condición espiritual, intelectual, física, psíquica y biológica, es el punto de referencia donde se construye la teoría de los derechos humanos, *res sacra homo*, el hombre como realidad sagrada, por ello el Estado y la ley deben protegerlo en todo momento y garantizar sus derechos fundamentales, entendidos como “*determinadas situaciones favorables para el ser humano como tal, que se suponen derivadas de su intrínseca dignidad y necesarias para el pleno desarrollo de su personalidad, y que, por lo tanto, se reclaman como derechos fundamentales, frente a todos los demás hombres y, de modo especial frente al Estado y el poder*”,¹ que en su concepción más elevada se convierten en derechos humanos, definiéndose como las prerrogativas y facultades inherentes al hombre y, en palabras del jurista Jorge Carpizo aquellos que “[...]”

¹ Piza, Rodolfo, en Navarro, Román, “*El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social*”, Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social, vol.10, n. 1, 2002, recuperado en https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002.

*constituyen mínimos de existencia, y al saberse que serán respetados y promovidos, la persona se moviliza con libertad para lograr vivir con dignidad”.*²

En lo sustancial la democracia tiene como objeto y fin el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, por lo que democracia y derechos humanos son conceptos inseparables; estos últimos han trascendido a la legislación nacional, hoy en día a prevalecido un derecho transnacional en materia de derechos humanos que obliga a los jueces del país y todo órgano del Estado mexicano a someterse a una jurisdicción internacional y continental que tiene por base la suscripción de tratados internacionales sobre estos derechos y que implica atender en forma vinculante las resoluciones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, si México ha violado las disposiciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos u otros tratados, así como atender su jurisprudencia como criterio orientador.

Con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 nuestro sistema de justicia cambio de paradigma al reconocer nuestra carta magna un catálogo ampliado de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, obligando a un control de constitucionalidad de naturaleza difusa, a través del cual los jueces del país tendrían la facultad de inaplicar leyes internas que se opongan a los contenidos de la Convención Americana de Derechos Humanos ejerciendo un control de convencionalidad.

El control de convencionalidad es uno de los puntos culminantes del conjunto de cambios que trajo consigo en nuestro país la reforma, que anunció un profundo cambio de época para los juristas mexicanos. Las reglas del juego cambiaron: los estándares de los razonamientos son distintos en el presente, los actores responsables de garantizar los derechos humanos se ampliaron de forma importante, las técnicas de interpretación de los derechos variaron.

La reforma tuvo como uno de sus ejes vertebrales la apertura del sistema jurídico mexicano al ordenamiento Internacional, desde la recepción de los tratados e incorporación de los mismos al derecho interno con rango constitucional, hasta el reconocimiento del derecho

² Jorge, Carpizo, “*Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características*”, *Cuestiones Constitucionales*, n.25, México jul./dic, 2011, recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200001.

derivado de los propios tratados y de la jurisprudencia de jurisdicciones internacionales reconocidas por el Estado mexicano.

La presente investigación tiene como ejes rectores los conceptos de derechos humanos, su aplicación a través del control de convencionalidad y el desarrollo democrático en México, en un análisis que considera a la teoría de la Constitución, la teoría garantista del Estado Constitucional de Derecho, la teoría de la Constitucionalidad, teniendo en su núcleo el estudio de la protección, defensa, garantía, y evolución de los derechos humanos, en el contexto social, político y jurídico en México, y su repercusión en el escrutinio internacional.

El concepto desarrollo democrático significa que el sistema político logre acercarse más a sus fines, debe atender la existencia de un Estado de Derecho, garantizar un amplio ejercicio de libertades, derechos civiles y políticos de los ciudadanos y producir avances significativos en los derechos sociales, económicos y culturales de la población; derechos fundamentales y humanos que por disposición de la Constitución y de los tratados internacionales ratificados por México, son de categoría constitucional por efectos de la convencionalidad.

Se puede pensar con suficiente razón que mientras más avance democrático tenga un país, más se respetan los derechos humanos y existen entonces mecanismos y organismos más eficaces para su protección, por ello es importante conocer el grado de avance del país en materia democrática: la existencia o no de un Estado de Derecho, de una cultura de legalidad, de la eficacia del principio de supremacía constitucional; saber el nivel de distribución equitativa de la riqueza, la ampliación de derechos a la población, la satisfacción de sus necesidades, la rendición de cuentas y transparencia de las autoridades, así como otros elementos que en lo social, político y jurídico, habrán de comunicar cuál es el estado que guarda la nación en estos temas y como afectan en la protección y defensa de los derechos humanos, considerando que las declaraciones de los organismos internacionales protectores de estos, se han pronunciado en el sentido de afirmar que en México la situación es bastante grave, por las recurrentes prácticas violatorias de los mismos en el actuar de funcionarios de alto rango, gobernadores, alcaldes, jueces, tribunales, militares, ministerios públicos, policías y otras autoridades.

Es importante en este estudio analizar el concepto de “calidad democrática”, que se refiere a una ampliación efectiva y extensiva de derechos civiles y políticos más allá del sufragio, con plena eficacia en su respeto, promoción, defensa y garantía, lo que necesariamente pondría a las personas como centro de sus principios y postulados. La calidad democrática debe medirse en términos de calidad de vida de la población, esto es: acceso a educación, servicios de salud, alimentación, vivienda digna, justicia, medio ambiente sano y servicios públicos de calidad, todos ellos derechos humanos, que con el avance democrático se deben alcanzar. Se analizará también en la presente investigación la trascendencia de la “consolidación democrática” como la aspiración más alta de un Estado Constitucional.

Un parámetro de calidad democrática es el respeto al Estado de derecho que busca evitar la impunidad, arbitrariedad y corrupción en que incurren las autoridades y que trasciende en la violación de la ley, la Constitución y los derechos de los gobernados. La democracia exige la transparencia en la rendición de cuentas para mejorar el desarrollo social, al permitir la satisfacción de intereses colectivos y necesidades básicas; exige la resolución de problemas de desigualdad y justicia, mediante la redistribución del ingreso para el combate frontal a la pobreza, la amplia accesibilidad a los órganos jurisdiccionales para hacer valer los derechos fundamentales, y; la ampliación de los ámbitos de participación ciudadana con la profundización y creación de nuevos derechos.

En la presente investigación estudiaremos la relación entre democracia y derechos humanos, sus conceptos, tipos y clasificaciones, elementos doctrinales y legislativos; analizaremos los elementos que caracteriza a una democracia de calidad y aquellos que le califican de consolidada, al tiempo que estudiaremos el régimen democrático en México en la evolución de su historia reciente, en la llamada “transición democrática”, haciendo un análisis general de nuestra realidad con relación a los distintos parámetros de calidad democrática.

El planteamiento del problema de investigación lo hacemos consistir en la siguiente pregunta: ¿El desarrollo democrático y la convencionalidad son condiciones para alcanzar un mayor avance en el respeto y protección a derechos humanos en México?; y mantenemos como hipótesis que solo con un desarrollo democrático y un ejercicio pleno del control de la

convencionalidad se logrará un mayor avance en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos en México.

El derecho se encuentra en constante evolución, los hechos sociales y los fenómenos políticos producidos en el país se convierten en reformas constitucionales y legales, constituyéndose como fuentes reales de la ley, marcando transformaciones en la determinación de las formas y canales de acceso al poder público. En México hemos transitado de un régimen autoritario a uno con ciertos matices democráticos, hemos pasado de un proceso de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder, a otro en el que se supone que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.

Esta suposición nos obliga a realizar un estudio de lo que realmente acontece, para saber el nivel que ha alcanzado nuestro país en materia de desarrollo democrático y su relación con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en la preminencia del Estado de Derecho, y si estos valores prevalecen en el campo de la política y de la acción gubernamental.

Una tentación recurrente de los detentadores del poder público es mantener la subordinación del derecho a la política, sólo utilizando la ley como instrumento de dominación, siendo omiso de su aplicación cuando no les favorece políticamente, afectando el respeto a la Constitución, la ley y la dignidad de las personas, situación que lamentablemente observamos con frecuencia en el país, por lo que estudiar la correlación que existe entre desarrollo democrático y respeto a los derechos humanos permitirá probar la hipótesis de esta investigación, en el sentido de que a mayor desarrollo democrático y ejercicio pleno del control de la convencionalidad, mayor avance en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

La historia de nuestro país a registrado en sus postulados constitucionales la forma de gobierno democrática desde su primera Carta Magna de 1824, inspirada en la Constitución de Apatzingán, pero las condiciones sociales y políticas no han hecho posible su efectiva realización; hemos pasado por diversas luchas intestinas, movimientos violentos y crisis

políticas y económicas que han impedido alcanzar sus expectativas e ideales. Hemos pasado por distintos momentos históricos que han influido en el estado de cosas que hoy en día prevalecen, a decir de organismos internacionales: violación sistemática de los derechos humanos en materia de tortura, desaparición y desplazamiento forzado, acceso a la justicia, inseguridad en el ejercicio del periodismo, de la defensa del medio ambiente y de los derechos humanos, deterioro de calidad de vida de millones de mexicanos que sufren pobreza y pobreza extrema por la desigualdad económica, resultado de la inequitativa distribución del ingreso y los graves problema imperantes en materia de seguridad, corrupción e impunidad.

Analizaremos datos y cifras respecto al régimen democrático, particularmente de las dimensiones de calidad en México, su contexto socio político en la llamada transición democrática y la etapa en la que ahora nos encontramos al transcurrir el segundo año de la llegada del primer gobierno de izquierda que impulsa la “Cuarta Transformación”; así como del estado en que se encuentra el respeto, defensa, protección y garantía de los derechos humanos en el país y como ha influido la internacionalización de los mismos a través de la convencionalidad.

Al tratar en esta investigación sobre desarrollo, calidad y consolidación democrática, tutela internacional de los derechos humanos y su repercusión en el control de convencionalidad en nuestro país, tratamos de demostrar que sólo con un desarrollo democrático - materializado en calidad democrática - y un ejercicio pleno del control de la convencionalidad, se logrará un mayor avance en el respeto, protección y garantías de los derechos humanos.

En la presente investigación abordaremos en su primer capítulo el estudio de la conceptualización de la democracia en su dimensión doctrinal y constitucional, los parámetros de la calidad democrática que se componen por Estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas, capacidad de respuesta en la satisfacción de las demandas ciudadanas, resolución de los problemas de desigualdad y justicia y, respeto pleno a los derechos, creación de nuevos y conquista de libertades; nos referiremos también a los elementos de la consolidación democrática.

En el segundo capítulo se encontrará el análisis del estado actual de nuestro país en materia de desarrollo democrático y un breve estudio histórico, el análisis de su etapa de transición y de las dimensiones de calidad democrática reflejadas en hechos, actos y cifras de la realidad nacional, con relación al Estado de derecho, inseguridad, impunidad y corrupción, rendición de cuentas, participación ciudadana, competencia política y capacidad del gobierno para satisfacer necesidades y generar resultados de bienestar.

En el capítulo tercero analizaremos la historia nacional e internacional de los derechos humanos, su origen doctrinario, sus distintas acepciones, sus principios y características, su clasificación, así como el estudio de los distintos organismos protectores de los derechos humanos en los ámbitos nacional, estatal e internacional.

El estudio sobre la democracia y los derechos humanos será materia del cuarto capítulo, iniciando con el análisis de los puntos de encuentro y contacto entre estas instituciones, de la situación que priva en México respecto al desarrollo democrático y a los derechos humanos, de los informes de los organismos internacionales protectores de estos derechos, tanto de la Organización de las Naciones Unidas, como de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, de los casos llevados ante la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano, así como la eficacia o positividad de los derechos humanos como decisión jurídico-política fundamental, a la luz del Constitucionalismo.

En el quinto y último capítulo se analiza la influencia que ha tenido en el país la internacionalización de los derechos humanos, la reforma constitucional de 2011, el control de convencionalidad a través del control constitucional concentrado y difuso, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte Interamericana, y Constitucionalismo y jurisdicción constitucional, en la exigibilidad y judicialización de los derechos sociales.

La presente obra permite reflexionar sobre las decisiones jurídico políticas fundamentales, sobre la democracia y su realidad nacional y su vinculación con los derechos humanos en esta etapa de su internacionalización, que ha traído el cambio de paradigma para ejercer por los jueces ordinarios el control difuso de constitucionalidad, a través del Control de Convencionalidad.

CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, CALIDAD Y CONSOLIDACIÓN

Pues la gran novedad del orden democrático es que ha de ser creado entre todos.

El orden de algo que está en movimiento no se hace presente sino entramos en él.

María Zambrano

1.1. Concepto de democracia doctrinal

El término democracia es usado con distintas connotaciones, se estudia por las ciencias sociales, con gran énfasis por la ciencia política y por la ciencia del derecho; el concepto en su utilización ordinaria tiene diversas acepciones, nos identificamos con él cuando la mayoría de los ciudadanos elige a sus representantes en las funciones públicas, cuando los gobernantes atienden las necesidades del pueblo, de quien deriva su autoridad; en los escenarios en que se discuten los asuntos públicos y se toman las decisiones con la participación de la ciudadanía o de sus representantes; cuando las reglas establecidas para la elección y para la toma de decisiones son respetadas, y priva el principio de mayoría; en lo teleológico, si estos procesos en los que se eligen representantes y se toman acuerdos, se busca el bien general, el bien común, el bienestar colectivo, y esta finalidad se ve reflejada materialmente; también cuando los ciudadanos y todas las personas que constituyen la población viven en libertad y gozan del derecho a la igualdad. El concepto aplica fundamentalmente para los asuntos públicos y bajo ese enfoque lo trata la teoría del poder y la teoría de la constitución, aun cuando tiene aplicación por analogía para cualquier tipo de organización privada.

Pero ¿qué es la democracia?; traduzcamos su noción etimológica: *démos* y *krátos*, que significa el poder del pueblo; Aristóteles clasificó a los gobiernos como monarquía si el titular fuese una sola persona, aristocracia si está en manos de un grupo de élite y democracia si el poder reside en el pueblo; el vocablo surge cinco siglos antes de Cristo igual como hoy lo entendemos. Para Pericles se llama democracia en cuanto se califica no respecto a pocos, sino respecto a la mayoría, por lo que las leyes deben dar un trato igual. Recordemos una de las definiciones más famosas que se ha universalizado y que siempre se recuerda: “*el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo*” de Abraham Lincoln, pero

escudriñemos en este concepto polifacético de la democracia y sentemos las bases sobre las que ha de descansar este capítulo.

1.1.1. La democracia como expresión de la soberanía popular

A la democracia se le entiende como el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria de ciudadanos, cuya finalidad es el bienestar colectivo, en el que todos participan como dominadores y dominantes, así lo dijo Aristóteles.³ Identificamos en estas ideas elementos formales, como sustanciales de la democracia, en cuanto a la construcción de gobiernos impulsados por las mayorías con propósitos muy definidos, de propiciar el bienestar o la felicidad colectiva, emergiendo implícitamente el principio de soberanía, ya que solo bajo esta condición se puede tener el doble carácter, que pareciera incompatible, de dominantes y dominadores, con el que todos participan. El pueblo encarna los órganos legislativos y se ve representado en la administración, por lo tanto, genera la voluntad estatal y el orden jurídico al que se someten, dándose así respuesta a los cuestionamientos del padre del contrato social Rousseau⁴ “...de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior”, ideas que de nueva cuenta reflejan el concepto de soberanía, que significa que el poder reside esencial y originariamente en el pueblo, quien tiene la capacidad absoluta de autodeterminarse, dándose una forma de gobierno y sus propias leyes; en razón a estas reflexiones Felipe Tena Ramírez⁵ señaló que cuando es coincidente las voluntades de los súbditos a la voluntad representada en el orden legal del Estado, estamos en la presencia de la democracia, que eso es lo que realmente significa, por ello Herman Héller⁶ señala que en la democracia rige el principio de soberanía del pueblo, es una estructura de poder construida de abajo a arriba, por lo que el pueblo ejerce la facultad de auto determinarse y auto limitarse, emergiendo de la base del pueblo el poder público; en contraposición encontramos a la autocracia en la que el jefe del Estado aglutina todo el poder en su favor, en la que se

³ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, novena edición, México: Porrúa, 1994, p. 508.

⁴ Tena, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésima octava edición, México: Porrúa, 1994, p. 89.

⁵ *Ibidem*, p. 90.

⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 513.

encuentran excluidos los súbditos de la relación del ordenamiento jurídico, existiendo una servidumbre implícita.⁷

La democracia tiene su origen en el poder que reside en el pueblo para determinar su forma de gobierno y en consecuencia dotar a los órganos públicos de facultades y atribuciones que limitan su actuación y su competencia, gracias al orden jurídico que el mismo pueblo se da a través de sus representantes, al que queda sometido, de ahí la condición de dominantes y dominados; de ejercer el pueblo en lo colectivo y el individuo en particular, la libertad, creando una estructura de poder y someterse a ella, y seguir conservando su libertad en aras de la convivencia social por el imperio de la ley, impulsada por su voluntad. De esta forma la titularidad del poder la asume el conjunto de la sociedad, el pueblo, quien toma el carácter de un verdadero sujeto del poder con potestad soberana, atendiendo los procedimientos para la creación y aplicación del ordenamiento social.

Para Bobbio⁸ la democracia es “[...] *una de tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía.*” Aquí se habla de todos y se rectifica acertadamente para referirse a la mayoría o de la mayor parte de la población, dejando aún lado la ficción del gobierno del pueblo que refiere a la totalidad. El mismo Bobbio señala que el Estado liberal tiene poderes y funciones limitados y que se contrapone al Estado absoluto y al Estado llamado social, claro que las limitaciones derivan de la existencia de los derechos privados, de ahí el término liberalismo y que por esta circunstancia se le consideró opuesto al término democracia, por una comprensión opuesta de la libertad, pero que en realidad tal antítesis no existe entre ambos, dada la unificación de ambas concepciones que ocurre al caer las monarquías absolutas como resultado de la revolución francesa, por lo que aparece el liberalismo democrático que se hace consistir en el ejercicio colectivo de la soberanía.

El autor en comento ha salido al paso para aclarar que el liberalismo es compatible con la democracia, que esta última puede ser considerada como el desarrollo natural del Estado

⁷ Tena, Felipe, *op. cit.*, p. 90.

⁸ Guerra, Juan Gabriel, *La democratización de México y Chile*, México: IEEM Breviarios de cultura política democrática 33, 2018, p. 21.

liberal, siempre que no se le vea desde la perspectiva de su ideal igualitario, sino de su fórmula política consistente en la soberanía popular, por ello Hans Kelsen⁹ señaló que: “*El Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos*”.

Benjamín Constant¹⁰ inspirador de la doctrina liberal moderna sostuvo que la democracia es un gobierno de los ciudadanos, en el que los individuos son los titulares del poder soberano y gozan de las libertades de expresión, imprenta, reunión, asociación y muchas otras libertades que permiten el ejercicio efectivo de ese poder. Cuando el poder de mando del Estado es exclusivamente determinado por los individuos sujetos ahí, es donde aparece la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social; por estas razones se considera que la democracia moderna es resultante del liberalismo político.

Como podemos apreciar, la libertad de los ciudadanos para formar el poder público, para darse un orden jurídico, someterse a él en condiciones de trato igual, de elegir a sus autoridades y de ejercer derechos traducidos en las libertades de reunión, asociación, expresión, imprenta y muchos otros inspirados en el liberalismo político, nos permite identificar claramente el elemento productor y detonador de la democracia, la soberanía.

El individuo en uso de su libertad crea sociedad civil y a la postre al Estado, por lo que el punto de partida de la relación política es el propio individuo que busca ganar con ello una convivencia normada, planeada, pacífica, aspirando a obtener seguridad y un cierto bienestar. En una sociedad democrática los individuos participan mayoritariamente en la definición del bien común o bien general de la sociedad, oponiéndose a que lo hagan unos cuantos, impidiendo el paso a sociedades o Estados paternalistas o despóticos, que con frecuencia se hacen presentes en algunos países, por vía de la arbitrariedad, la tiranía y el uso abusivo del poder.

⁹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 509.

¹⁰ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, párr. 8.

1.1.2. Democracia formal o procedimental y democracia sustancial o de contenido

A la democracia formal o procedimental se le conoce también como democracia política, se circunscribe al terreno electoral para la conquista del poder y su ejercicio, que exige una serie de pasos y condiciones - establecidas por el derecho - para que se configure, por ello, para Schumpeter¹¹ el método democrático es el arreglo o mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en la que algunos individuos adquieren el poder para decidir, por medio de una lucha competitiva por el voto de las personas; dicho de otro modo, es un método para que los ciudadanos designen a los individuos que tomaran las decisiones políticas, consistiendo el procedimiento en la competencia por el voto popular para alcanzar el poder.¹²

Con ideas bastante cercanas Norberto Bobbio¹³ sostiene que la democracia se caracteriza por un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimiento; es decir, el conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, esto en un sentido jurídico - institucional o procesal, en la que prevalece la regla de la mayoría numérica, que no debe limitar los derechos de la minoría; reglas que se traducen en el gobierno de las leyes por encima del gobierno de los hombres. Bobbio¹⁴ lo dice también de la siguiente manera: “[...] *por democracia se ha entendido siempre un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas, es decir, de las decisiones vinculantes para toda la comunidad*”.

Para Morlino¹⁵ la democracia es un conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en la arena política. Reglas e instituciones que ajustan o bien equilibran aspectos diferentes. Por ello, vivir en democracia significa el respeto a la ley en todos sus ámbitos públicos y privados, siendo una

¹¹ Figueroa, Raúl, *El estado de derecho y la calidad de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 36.

¹² Guerra, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 32

¹³ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴ Guerra, Juan Gabriel, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ Morlino, Leonardo, *La Calidad de las Democracias en América Latina*, San José, Costa Rica, IDEA internacional, 2014, pp. 44 y 45.

de sus esferas el terreno electoral y los escenarios políticos de los que devienen acuerdos, compromisos y toma de decisiones para el ejercicio en paz del poder público.

La democracia se rige por normas, por reglas de procedimiento, por el derecho positivo, solo con base en él se puede dar la convivencia armónica en todos los ámbitos de la vida pública y privada, y si se trata de la disputa del poder político, esas reglas para la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder, deben ser justas y equitativas para evitar el conflicto, reducir la violencia y dotarle a estos procesos de legitimidad entre todos los actores, para ver reflejada en la cotidianidad a la democracia.

La idea democrática en su ámbito político se refiere a otorgar oportunidad, mediante reglas establecidas, a todos los ciudadanos para que participen en la elección de sus gobernantes, con la posibilidad de ser electos, consolidándose el derecho político del ciudadano para intervenir en la formación y en el ejercicio del poder estatal, en la forma más amplia posible, todo ello con apoyo en dos grandes conceptos: la libertad individual y la igualdad ante la ley.¹⁶

La democracia formal o procedimental señala las reglas para la conquista del poder, que previamente han sido acordadas por los actores sociales y políticos, representados en la función legislativa, para establecer quienes han de gobernar y como han de tomar las decisiones políticas, construyéndose así el poder público con los titulares que asumirán las riendas de la administración y la legislación, previo el proceso electoral y el respeto a las normas para la toma de decisiones, reglas que aseguran la transferencia del poder en paz.

La afirmación de que la democracia solo tiene que ver en la forma que en se eligen a los gobernantes con base en las reglas establecidas por las leyes, resulta bastante limitativa, pero en este momento es importante resaltar los elementos procedimentales que algunos autores han señalado como los mínimos para legitimar a este tipo de régimen político.

Robert Alan Dahl¹⁷ señala siete elementos básicos que dan lugar a una democracia: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar

¹⁶ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, décima segunda edición, México, Porrúa, 1993, p. 284.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 36-38.

cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa; abundando sobre estos puntos, cita los criterios que deben cumplirse para definir la democracia, siendo estos:

- 1) *Igualdad de oportunidades de participación en las decisiones, a lo que llama Participación Efectiva.*
- 2) *Inexistencia de distinciones en el sufragio de cualquier naturaleza, que define como Igualdad de Voto.*
- 3) *Oportunidades en los procesos en los que se aprende a comprender que quiere cada uno de los integrantes de la sociedad, delimitando los valores, intereses y metas, a lo que califica como Comprensión Ilustrada.*
- 4) *Decisiones por los ciudadanos de los asuntos públicos, a lo que llama Control Ciudadano Sobre la Agenda.*
- 5) *No debe existir exclusión de los derechos de una parte sustancial de la población, que denomina como Inclusión Plena de la Ciudadanía.¹⁸*

Sostuvo que el gobierno democrático se caracteriza por su aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos, con la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos. Esto es muy importante para la democracia, la capacidad de un régimen para atender las necesidades de la población de la manera más amplia posible y sin distingos partidarios, lo que representa uno de los mayores retos y desafíos en un sistema político con amplia tradición de concentración del poder; se aspira a una democracia de resultados, bajo la pluralidad y el escrutinio de la ciudadanía, mediante la rendición de cuentas y transparencia de la gestión de sus autoridades.

¹⁸ Guerra, Juan Gabriel, *op. cit.*, p, 34.

Dahl¹⁹ señala que un factor primigenio que distingue a la democracia es el pluralismo, que se identifica como poliarquía; sistemas sustancialmente liberalizados, popularizados, muy representativos y francamente abiertos al debate público. Recomienda superar la política oligárquica y volverse abrir hacia la sociedad, es decir, establecer canales de transmisión entre el Estado y la sociedad. Este autor se refiere a la puntuación poliárquica al hablar de igualdad política, dando el primer lugar si se llevan a cabo elecciones justas, el segundo si hay libertad absoluta para su organización, el tercero a la expresión política y, cuarta si existe alguna presentación preferencial de las opiniones oficiales en los medios de comunicación. Se refiere a la teoría democrática de corte procesalista, en la que las elecciones deben ser imparciales, transparentes, equitativas y legales.

Para Norberto Bobbio²⁰ las reglas de procedimiento del régimen democrático son:

1) El máximo órgano político con función legislativa debe estar compuesto por miembros elegidos por el pueblo.

2) Junto a dicho órgano deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe del Estado.

3) Electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción alguna.

4) Todos los electores deben tener igual voto.

5) Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión en contiendas de grupos políticos que compiten por la representación nacional.

6) En la elección libre debe haber condiciones de alternativas reales.

¹⁹ Hernández, Alfonso, *Calidad de la democracia y transparencia en México*, eds. César Cansino e Israel Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, CEPACOM, 2007, p. 177.

²⁰ Guerra, Juan Gabriel, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

7) *En las elecciones y decisiones debe valer el principio de mayoría numérica.*

8) *Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría.*

9) *El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.*

Estamos de acuerdo que el sufragio universal aplica, así como la elección popular del jefe del Estado, o en su caso del parlamento, de los gobernadores y de los órganos legislativos, quienes ejercerán las funciones ejecutivas y de creación de las leyes, en representación del titular de la soberanía, el pueblo, que decide a través de sus electores.

Seis rasgos institucionales permiten distinguir a los regímenes democráticos del resto, a decir de Morlino:²¹ cargos públicos electos mediante elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva, los que guardan estrecha relación con los citados por Dahl:²² que ya señalamos: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda, inclusión ciudadana, y uno más que es fundamental y que no se incluyó en el listado anterior, a saber, un sistema de derechos fundamentales.

Un régimen democrático en lo procedimental debe legitimar una legislación electoral justa, funcionalidad y eficacia de esa normatividad, equitativas condiciones de participación, control efectivo de su financiación y control de gastos, imparcialidad de las autoridades en funciones respeto a la libertad del elector, cumplimiento de la oferta de gobierno prometida en la satisfacción de las necesidades de los electores, participación de la ciudadanía en el

²¹ Sahui, Alejandro, *La igualdad en la medida de la calidad democrática*. “Una Revisión crítica de la propuesta de Leonardo Morlino”, *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, vol. LXI, n. 227, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p. 274, recuperado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42146505010>.

²² Hernández, Alfonso, *op. cit.*, p. 177.

control de las decisiones políticas de las autoridades electas, y el absoluto respeto a la libertad e igualdad en el terreno social, económico y político de las personas.

Debemos advertir la coexistencia de la democracia formal o procedimental y la democracia sustancial o de contenido, siendo esta última la que atiende de manera fehaciente las expectativas, necesidades e intereses de la población en forma material, tiene que ver con el ejercicio pleno de libertades y de derechos de igualdad a una vida digna, es decir, del pleno goce y respeto de los derechos fundamentales, que atienda la inclusión para el desarrollo en materia de salud, vivienda, empleo, educación y progreso.

El que la democracia vaya más allá de los límites del régimen político, es lo que hizo hablar a O'Donnell de los elementos centrales para comprender sobre una nueva visión de ésta, que tiene fundamentación teórica en las *“afinidades electivas que ligan a la democracia con los derechos humanos y el desarrollo humano, así como las convergencias que estas tres categorías mantienen a partir del reconocimiento del ser humano como agente portador de derechos”*.²³ Por ello sostuvo que la democracia debía extenderse al sistema político mismo, a la sociedad y al Estado.²⁴

Para Bobbio²⁵ son dos los aspectos fundamentales que emergen del concepto de democracia: el conjunto de reglas para distribuir el poder político entre la mayoría de los ciudadanos que se inspira en el ideal democrático de la igualdad y; el que se refiere a los derechos fundamentales. Todo esto tiene sentido, los derechos consagrados y garantizados en las constituciones han de proveer un trato digno a las personas en su ámbito particular, pero en lo social se da la construcción de lo común, del bien público, del vivir mejor bajo el impulso del poder político, bajo un esquema esencialmente democrático, en el que no solamente cuenta la elección de los gobernantes, sino un ejercicio del poder con resultados de beneficio colectivo.

²³ Guerra, Juan Gabriel, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

²⁴ Torres, René y Varela, Helena (Coords.) *Surcando la democracia: México y sus realidades*, México: IEEM, Universidad Iberoamericana, Fontamara, 2015, p. 9.

²⁵ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 40.

Ferrajoli²⁶ identifica los dos tipos de democracias, la formal en la que se deben llevar a cabo los procedimientos para la toma de decisiones de manera colectiva, y la sustancial que tiene por materia el respeto a los derechos fundamentales y las normas propiamente sustanciales; para él, la democracia está relacionada con los derechos fundamentales, estableciendo espacios e instrumentos jurídicos que son necesarios para el ejercicio de la libertad, para el desarrollo y realización de la democracia. Afirma que la democracia implica necesariamente al derecho, que puede haber derecho sin democracia, pero no democracia sin derecho, por ser un conjunto de reglas sobre el válido ejercicio del poder, que limitan y vinculan los diferentes tipos de poder en garantía de los intereses de todos, en la medida en que se establezca la igualdad en los derechos fundamentales como normas constitucionales jerárquicamente superiores a aquellos poderes.

Para Raúl Figueroa²⁷ la democracia formal o procedimental comprende las reglas para el acceso y ejercicio del poder, un sistema electoral y de partidos, instituciones, sufragio inclusivo etcétera; mientras que la democracia sustancial o de contenido se refiere a la salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación y servicios básicos.

Es bastante claro que el elemento sustancial de la democracia tiene por materia a los derechos fundamentales, su materialización, no solo en el enunciado de la ley, sino en su ejercicio garantizado para su realización, siendo el elemento medular y por tanto toral de un régimen democrático; son los derechos humanos los que le inspiran y le dotan de su razón de ser. Ibáñez sostiene que solo hay democracia constitucional, diríamos ahora— “*allí donde esté asegurada: a) la garantía de los derechos fundamentales; y b) la separación de poderes*”,²⁸ que se trata de la dimensión sustancial de la democracia constitucional, representada por la garantía de los derechos humanos; ubica a estos en la “esfera de lo no decidible” como lo dice Luigi Ferrajoli²⁹ en su obra “*Principia iuris*”, señalando que no es solo una categoría teórico-política, sino una categoría jurídica propia de la teoría del derecho; que es un rasgo estructural, de carácter normativo de las actuales democracias constitucionales, que demarca

²⁶ En Rodríguez Burgos, Karla Eugenia, “Democracia y tipos de Democracia”, *Repositorio Institucional*, México, UANL, 2015, p. 56, recuperado en <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf>.

²⁷ Figueroa, Raúl, *op. cit.*, p. 43.

²⁸ Ibáñez, Andrés, “*Valores de la Democracia Constitucional*”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 31, 2008, pp. 208-209, recuperado en <http://doxa.ua.es>.

²⁹ Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris*, Madrid, España, Trotta Editorial, 2016, p. 292.

un terreno blindado al establecer límites impuestos al legislador —lo que no puede decidir— en garantía de los derechos de libertad, y un espacio de obligaciones también impuestas al legislador —lo que debe decidir— en garantía de los derechos sociales.

Esto es clave y fundamental en un régimen democrático: el legislador no puede trastocar los derechos de libertad de los individuos, en general ningún derecho fundamental, es un límite impuesto a su poder, no le toca decidir en esa materia, se trata de las llamadas cláusulas pétreas, que al igual que otras decisiones fundamentales consagradas en nuestra constitución están fuera del alcance del legislador para ser alteradas; de igual forma recibe la imposición de deberes u obligaciones para hacer posibles en lo material los derechos humanos; el derecho a la salud, al trabajo, a la educación, a la vivienda y otros de carácter eminentemente social.

En la democracia se trata de ver no solamente cómo y de qué manera se eligen a las autoridades, sino identificar claramente cuáles son las causas últimas de un régimen de gobierno democrático, que no es otro sino el bienestar y la felicidad colectiva por el suministro de insumos para alcanzar una vida digna, con el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos. Al hablar de las causas últimas, recordé la definición cibernética de filosofía, como la ciencia que estudia todas las cosas por sus causas últimas, no del fin o término de las cosas, sino de los medios para alcanzar sus fines, de esta manera la democracia es el medio para que las personas, los grupos humanos, las comunidades, alcancen el mayor desarrollo de sus potencialidades, el desarrollo integral de todas sus capacidades mediante la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales, por ello, la filosofía política y la filosofía jurídica estudian al poder, a la política, a la democracia e identifican cuáles son sus fines, su teleología, sus valores, para aseverar que esta persigue el bien común, la seguridad, la justicia, la paz y el pleno goce y disfrute de los derechos humanos.

La literatura jurídico política nos enseña que la idea democrática se funda en dos ideas: el progreso económico de los Estados y la realización de procedimientos electorales; esta última se refiere, como lo hemos dicho, a los procesos que regulan la elección de las autoridades, que han de permitir hacer elegible a cualquier ciudadano, que la elección sea limpia, es decir, que se respete el voto en escenarios equitativos y de pluralidad política, donde la ley y la

voluntad ciudadana sean respetadas y, por otro lado la idea del progreso económico que se refiere al ejercicio pleno de las libertades y derechos que permite a la colectividad acceder a un desarrollo social, cultural y económico, el alcanzar en sus fines la materialización de los derechos sociales que son una categoría de los derechos humanos.

Para Sartori³⁰ no se trata de que el pueblo se haga del poder, sino que se gobierne en su beneficio, no se trata de definir a la democracia sino de caracterizarla, así considera que para hacer valer las libertades y la justicia, la democracia debe desarrollarse dentro de un Estado de derecho; que la justicia como fin de la política y de la ley, realice una distribución correcta de las cargas y beneficios sociales en la asignación de derechos, deberes básicos y libertades, que reparta la riqueza y los empleos para mitigar la desigualdad y establecer programas políticos de bien común; que existan libertades concretas de expresión, conciencia, reunión, pensamiento, personales, de propiedad, políticas y religiosas, así como una igualdad, no total pero sin desigualdades extremas; el que se combata a las grandes desigualdades sociales y económicas distribuyendo riqueza; se procure una igualdad justa de oportunidades junto al principio de la diferencia y del reconocimiento al mérito; que se dé una compensación para los menos aventajados; que la hacienda pública esté vinculada a la democracia; que exista una libre competencia entre partidos políticos, gobierno en beneficio del pueblo, alternancia en el poder, revocación del mandato, prohibición del mandato imperativo y responsabilidad ante las funciones propias y la nación; que también se presente la rendición de cuentas, transparencia, descentralización, debate público, referéndum, pluralismo razonable y tolerancia.

Al sistema de gobierno en el que la mayoría de los ciudadanos decide con base en reglas de procedimiento, respecto a quienes serán sus autoridades y quienes les representarán en los órganos de gobierno, a través de elecciones transparentes, participativas y competitivas se le llama régimen democrático, que busca en una comunidad política la igualdad de derechos y oportunidades y la libertad de individuos, grupos y colectividades para satisfacer sus necesidades de seguridad, orden, justicia, progreso y bien común; ahí donde la ciudadanía participativa elige a sus representantes para ejercer gobierno, que su elección se ajuste a las

³⁰ Suárez-Iñiguez, Enrique, *op. cit.* pp. 24-26.

reglas de legalidad y legitimidad, donde la pluralidad política se haga presente, haciendo posibles escenarios competitivo y que en la toma de decisiones las acciones de gobierno generen resultados con beneficios tangibles de desarrollo humano en el plano social, cultural, educativo y económico de la población, materializándose los derechos humanos. En esta definición encontramos conjugados los elementos de la democracia formal o procedimental y de la democracia sustancial.

Se le llama democracia al gobierno del pueblo que exige el bienestar social e individual de las personas, la satisfacción de sus necesidades, su progreso social, económico y cultural, el respeto a sus derechos y libertades, así como a todos los procedimientos para lograrlo, las reglas para la toma de decisiones y las concernientes a la evaluación de sus resultados, bajo el control de la ciudadanía.

1.1.3. Democracia ideal y democracia real

Es oportuno hacer la distinción entre la democracia ideal y democracia real, una es aquella a la que se aspira y la otra es la que tenemos, la que practicamos, la que hasta ahora hemos conseguido. En la obra “La Guerra del Peloponeso” de Tucídides³¹ se señala que el buen funcionamiento de un régimen democrático es el interés de los ciudadanos por la cosa pública y el buen conocimiento que de ella puede derivar. Se trata de una visión idealizada del estado ateniense, identificando la divergencia que hay entre la democracia ideal y su imperfecta realización; sobre este tema Norberto Bobbio, habla de la divergencia entre lo que un gobierno democrático debería hacer y lo que es, entre el ideal democrático y la democracia real o realizada. Para él, es erróneo hablar de democracia en general, existen democracias muy diversas que se distinguen con base en el diverso grado de aproximación al modelo ideal; al respecto ha dicho “*La democracia perfecta no puede existir o de hecho no ha existido nunca*”.³² Las razones que expone son una primera basada en los valores últimos que inspiran a la democracia: la Libertad y la Igualdad, sosteniendo que los seres humanos no nacen libres

³¹ Bobbio, Norberto, “De la ideología a los procedimientos universales”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 103, México, UNAM, 2002, párr. 3, recuperado en <https://revistas.juridicas.unam.mx>.

³² Bobbio, Norberto, “Cuatro interpretaciones”, en Lorenzo Córdova, coord., *Serie de Ensayos Jurídicos*, n. 24, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 53, recuperado en <https://archivos.juridicas.unam.mx>>6.pdf.

e iguales, sino que aspiran a serlo, por lo que estos derechos no son un punto de partida sino un punto de llegada, así la democracia es un proceso para acercarse a esa meta.

Refiere la incompatibilidad entre estos derechos, ya que en una sociedad en la que estén protegidas todas las libertades, incluida la económica, es una sociedad profundamente desigual, pero para el caso de que el gobierno adopte medidas de justicia distributiva que conviertan a los ciudadanos en iguales, estaría obligado a limitar muchas libertades. Nada más cierto que eso, sin embargo, la búsqueda del bienestar y de la felicidad colectiva es elemento esencial de la idea y del ideal democrático, su combate a la desigualdad, a la marginación de calidad de vida de la población y su promoción al ejercicio pleno de libertades civiles, políticas, sociales y económicas, pretendiendo un estado de cosas en que los equilibrios entre igualdad y libertad alcancen sus máximos para lograr sociedades justas y equitativas, con la participación de todos y bajo la regulación de la ley, esto retrata perfectamente a la democracia ideal.

La democracia tiene como ideal lograr una mejor sociedad, donde los referentes de las acciones del poder político sean la libertad y la igualdad, esto ha de orientar las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes y esto ha de marcar una hoja de ruta, la visión de la comunidad política que se ha de convertir en un anhelo irrenunciable y que será la brújula para no perdernos en el camino e ir en la dirección de los ideales, que nos aproxime lo más posible a ellos, por ser la más alta aspiración política y social. Ha estos ideales de libertad e igualdad, hay que sumar la seguridad, la justicia, el bien común, el progreso, la felicidad colectiva, la fraternidad y la cristalización de los derechos sociales.

La democracia se construye todos los días, está bajo el permanente escrutinio que de la ley hagan los ciudadanos en cuanto a su cumplimiento y su razón de ser, de los resultados en la satisfacción de sus demandas y necesidades por parte de la actuación de los líderes políticos, de las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas, siempre cambiantes para adaptarse a los nuevos entornos, de los alcances en el progreso y el bienestar común derivado de las políticas públicas, así como del respeto y garantías de los derechos fundamentales y la materialización de los derechos sociales, que en esencia constituye el contenido de este tipo de régimen.

Para Norberto Bobbio la democracia no es una meta, es una vía, un método, es, como ya lo hemos dicho, un conjunto de reglas que establecen como se deben tomar las decisiones colectivas, las que interesan a toda la colectividad, con el máximo de consenso y el mínimo de violencia. Señala que el hombre racional es un predicamento, lo llama ideal límite, como a la democracia, afirmando “[...] *si todos los hombres fueran racionales ni siquiera existiría el gobierno, un ideal-límite como inalcanzable*”,³³ por ello la democracia es una vía, un método que parece más practicable, que tiene como razón a la esperanza, siendo esta la definición de democracia mínima y realista. El presupuesto ideal de la democracia radica en que los individuos poseen competencia moral y racional, lo que les permite ser los mejores jueces de sus propios intereses, competencia moral que es muy superior a la competencia técnica que poseen unos cuantos.

Esa competencia moral a mi juicio tiene su sustento en una arraigada cultura democrática, donde con vigor los ciudadanos defienden las ideas, valores y prácticas democráticas, cultura que se trasmite de generación en generación, de esta manera estos elementos influyen en los procesos políticos, orientándolos con vista a los anhelos y las preferencias que representan dichos valores, los que son esenciales para conseguir una democracia estable, sobre todo por la inclinación de bienes deseables sobre su forma de gobierno, la elección del mismo y los resultados en el ejercicio del poder.

Giovanni Sartori³⁴ sostuvo que para demostrar la existencia de la democracia se debe atender un criterio de preferencia valorativa, lo que exige comparar la preferencia de los valores frente a su ausencia; señala como elementos valorativos el respeto a la vida humana, la seguridad personal y la libertad individual, que constituyen bienes que preceden y condicionan cualquier cosa meritoria que busquemos y que son valores de demostración de la validez de la democracia. En cuanto a la validez empírica, el mismo autor señala que la democracia es empíricamente verdadera cuando tiene éxito en su aplicación, “[...] *siempre que superen la prueba del funcionamiento y del éxito en el mundo real*”. Cuando los ideales

³³ Bobbio, Norberto, (2002), p. 17.

³⁴ Guerra, Juan Gabriel, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

profesados son en la práctica pervertidos y sus propósitos declarados son muy distintos a sus logros, se habla de una democracia empíricamente falsa.

Los valores como códigos de orientación de conductas individuales y colectivas, deben, como lo dice Juan Gabriel Guerra,³⁵ “[...] *transitar de un significado de anhelos y demandas a estándares de evaluación ampliamente socializados entre ciudadanos capaces de elegir entre alternativas reales de gobierno y de ejecución de decisiones públicas*. Para Bobbio, Dahl y Sartori³⁶ los valores característicos del ideal democrático son: solución pacífica de los conflictos sociales, eliminación de la violencia institucional hasta donde sea posible, alternancia frecuente de la clase política, la tolerancia, las libertades individuales y la igualdad de participación.

A propósito de la democracia ideal, Bourdieu³⁷ señala que la democracia es una filosofía, una religión, una manera de vivir, accesoriamente una forma de gobierno, es la esperanza de una vida mejor, ideas que inspiraron al constituyente mexicano para identificar a la democracia como un sistema de vida para el constante mejoramiento social, cultural y económico del pueblo, al definirla así en el contenido de su artículo tercero.

Alain Touraine³⁸ identifica a un régimen democrático como aquel que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, que los protege y los estimula en su voluntad de "vivir su vida"; que lo que limita al poder no es solo en conjunto de reglas de procedimiento sino la voluntad positiva de incrementar la libertad de cada uno, “[...] *es la subordinación de la organización social, y del poder político en particular, a un objetivo que no es social sino moral: la liberación de cada uno*”. Ello en oposición a las fuerzas de dominación y control social, para acrecentar la iniciativa de cada uno y su búsqueda de la felicidad, haciendo que cada actor social reconozca los derechos de los demás a formar proyectos. Para este autor la democracia debe permitir a los individuos, a los grupos y a las colectividades convertirse en sujetos libres, productores de su historia, capaces de unir en su

³⁵ *Ibidem*, p. 198.

³⁶ *Ibidem*, pp. 33 y 36.

³⁷ Sánchez, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1999, p. 331.

³⁸ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 274.

acción el universalismo de la razón y la particularidad de una identidad personal y colectiva. Su fin, asegurar la igualdad, no solo de los derechos, sino también de las posibilidades.

1.1.4. Democracia directa, semidirecta y representativa.

Los sistemas democráticos se han clasificado en: democracia directa, semidirecta y representativa. Es directa cuando el poder público es ejercido por el pueblo mismo, que participa en su conformación, propio de pequeñas comunidades como ocurrió en la ciudad-estado ateniense, de imposible realización con el crecimiento de los territorios por la complejidad de la estructura social en cuanto a su identidad e integridad; es semidirecta cuando en asuntos públicos de relevancia los sectores mayoritarios de la población pueden y deben intervenir para manifestar sus intereses y subordinar los actos de gobierno a través de instrumentos jurídicos como la iniciativa de ley, el plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato; es representativa cuando el pueblo elige a quienes habrán de ejercer el poder público en su nombre y tomarán en su representación las decisiones de gobierno, siendo una ficción de naturaleza jurídica y política.

El modelo de la democracia liberal representativa fue configurada teóricamente por John Locke, John Stuart Mill y Joseph Schumpeter³⁹ a propósito de lo complejo de las sociedades modernas, de su crecimiento que impiden la deliberación y decisión de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero el mismo Mill apunta sobre el riesgo de que en el espacio público los ciudadanos desistieran de sus intereses, por ser una fuerte amenaza para su bienestar y libertad privados.

Con el paso del tiempo y los cambios en las condiciones sociales y políticas se ha registrado una evolución natural de la democracia: ha pasado de las pequeñas ciudades, a los grandes Estados territoriales y ha emergido un sistema internacional de la democracia, siendo lógico que las instituciones de democracia directa correspondieron a los Estados pequeños, la democracia representativa en aquellos de un territorio extenso, y la democracia internacional que rebasa fronteras con la proclama universal de los derechos humanos y su alcance

³⁹ Torres-Ruiz, Rene y Varela, Helena, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

extraterritorial, que por vía de la comunidad internacional tiene influencia y rigor normativo en la mayoría de los países del mundo, bajo los valores de libertad e igualdad.

Considerando lo anteriormente señalado, la democracia es una doctrina política, una forma de gobierno y una forma de vida en sociedad; su papel sustancial es el respeto, goce y disfrute de los derechos humanos reconocidos y consagrados por las constituciones de los distintos Estados y por los tratados internacionales, para la protección de las libertades y la igualdad en los derechos y las oportunidades, en la participación de la vida política, social, económica y cultural de la sociedad; es un sistema de gobierno que busca el respeto total y absoluto de la dignidad de las personas mediante el desarrollo humano, protegiendo todas las manifestaciones de libertad e igualdad de derechos, aspirando a convertirse en un sistema justo que vele por el bienestar general de la sociedad.

1.2. Concepto de democracia constitucional

El régimen democrático, es una decisión jurídico política fundamental expresada en la Constitución Mexicana, es decir, un principio básico que constituye el soporte fundamental del ordenamiento supremo y que inspira y nutre al resto de las disposiciones constitucionales. Las decisiones fundamentales son los principios, postulados o declaraciones básicas de carácter político jurídico que una comunidad se otorga y que soportan a las disposiciones constitucionales, en cuanto a su influencia en el contenido de cada una de ellas, dotándolas de identidad y de congruencia, haciendo de ese orden jurídico uno peculiar, que no puede ser otro en razón del conjunto de principios que lo conforman.⁴⁰

La teoría de las decisiones fundamentales se debe a Carl Schmitt⁴¹ para quien estas son las decisiones consientes que la unidad política se da a sí misma. Estas determinan la forma concreta que adopta la unidad política que decide. Son las decisiones concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales. Dicho de otro modo, son la

⁴⁰ Ortega, Margarito, *Las decisiones fundamentales y el poder revisor de la constitución en México*, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002, p. 81.

⁴¹ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 133.

estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ella descansan todas las demás normas del orden jurídico.

En el régimen constitucional mexicano, son decisiones jurídico políticas fundamentales: la forma de gobierno democrática, representativa y republicana, la forma de Estado federal, la soberanía popular, los derechos humanos, la división o separación de poderes, en su connotación de control, colaboración y delimitación de funciones, el juicio de amparo para el control de la constitucionalidad de leyes y actos y la supremacía del poder del Estado sobre las iglesias o dicho de otro modo, la laicidad de las instituciones públicas.

Las decisiones fundamentales para Ignacio Burgoa Orihuela⁴² son aquellas que sustentan y caracterizan a un orden constitucional determinado, que constituyen los principios básicos proclamados en la Constitución, que expresan los postulados ideológico-normativos que condensadamente denotan los objetivos de los factores reales de poder, a los que define como los grupos, clases o entidades que existen y actúan dentro de la sociedad para defender o mejorar las infraestructuras variadas en las que viven, para presionar políticamente mediante conductas divergentes o convergentes para reflejarse en la Constitución, en sus reformas y en la actividad de los órganos del Estado. El mismo Burgoa cita a Lassalle⁴³ para quien los factores reales de poder son esa fuerza activa y eficaz que rigen en el seno de cada sociedad e informa todas las leyes e instituciones jurídicas, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal como son.

Los empresarios, los sindicatos, los partidos políticos, la clase gobernante, la sociedad civil organizada, las televisoras y otros, son esos factores reales de poder que han impregnado su ideología en la Constitución y que influyen en forma determinante en la manera en que se aplican sus postulados y como se ejerce el poder público. La situación que actualmente vive nuestro país es resultado del actuar de los factores reales de poder, que presionan, actúan e influyen en la legislación y en la operación del sistema jurídico político; son responsables de los avances o retrocesos que en materia democrática se ha registrado en México.

⁴² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 348, 349 y 353.

⁴³ *Ibidem*, p.349.

La Constitución mexicana en su artículo tercero,⁴⁴ al referirse a los criterios que regirán a la educación, define a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social, cultural y económico del pueblo; refiriéndose a ella no solamente como una estructura jurídica o un régimen político. Si bien, el criterio orientador de la educación en nuestro país ha de ser democrático y permitirá el mejoramiento económico, cultural y social de la población, este sistema de vida como lo llama el constituyente, tiene serias implicaciones tanto jurídicas como políticas, que van más allá de lo que puede conseguirse como resultado de la actividad educativa o del derecho a la educación, significando que habrá de sumar otros instrumentos del Estado para alcanzar el ideal de la felicidad colectiva que persigue un régimen político democrático, que exige toda una estructura jurídica y programas de política pública para su realización.

La democracia así vista constituye un principio político fundamental de un buen gobierno, bajo el postulado del mejoramiento de las condiciones sociales, culturales y económicas del pueblo, en quien radica la soberanía para darse su propia forma de gobierno, sus propias leyes, en función de la satisfacción de sus intereses y que con base en ellos elige a sus representantes para gobernar en consonancia a su bienestar, ya que todo poder público dimana y se instituye para su beneficio y no para beneficiar a los grupos más poderosos política o económicamente en la sociedad, que como factores reales de poder se apoderan del gobierno, lo capturan, deslegitiman y se contraponen al régimen democrático.

Al consagrarse la democracia como una forma de gobierno en nuestra Constitución, se convierte en una decisión jurídica fundamental, cuya fuerza normativa emerge de la ley suprema, estableciéndose como principio de carácter político que ha de regir y por tanto ha de demostrar su eficacia; es la Constitución la que establece el mejoramiento de la calidad de vida de la población como el fin último de la democracia, con la participación de todos los medios posibles para ir ascendiendo en su realización. No es un principio orientador, es una ley imperativa, que lamentablemente es frecuentemente desatendida como resultado de la

⁴⁴ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018, *diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf>.

subordinación del derecho a la política, que fue signo distintivo de regímenes que se perpetuaron en nuestro país.

Nuestra carta magna establece, en su artículo 40,⁴⁵ la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal. Es republicana por la elección periódica de los titulares del poder público; representativa por qué el pueblo confiere la encomienda de elaborar leyes y atender la administración pública a quienes elige mediante el voto libre, secreto y directo; y es federal porque se conforma por la unión de Estados libres, soberanos y autónomos que constituyen a uno solo para realizar fines comunes.

La democracia como forma de gobierno en México instituye ordenamientos para votar y ser votado, para intervenir en la formación y ejercicio del poder estatal, promueve la pluralidad política y una genuina contienda electoral en la que cualquier participante puede obtener la victoria, -lo que después de muchos años se pudo conseguir en el país-; establece derechos de libertad y de igualdad, todo un sistema de protección de los derechos fundamentales y humanos, un orden jurídico que atiende a la voluntad popular inspirado en principios de justicia y Estado de derecho, cuyo fin es el constante mejoramiento social, cultural y económico del pueblo.

Para que la democracia sea entendida como un sistema o forma de vida debe exigirse en la realidad la condición de justicia social, es decir, la existencia de un equilibrio dentro de un sistema de oportunidades, exigiendo en ese sentido la rectoría económica del Estado. Una de sus premisas es que las mayorías poblacionales luchen por alcanzar los medios compensatorios que les permitan disminuir las diferencias con las posiciones privilegiadas de aquellas fuerzas sociales que buscan mantenerlas.⁴⁶

La democracia como forma de gobierno es una estructura jurídicamente sistematizada que se crea y organiza por la Constitución, que tiene por origen, contenido y finalidad al pueblo y este es quien puede legitimar o descalificar la Constitución, las leyes, los gobiernos y las

⁴⁵ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

⁴⁶ Ortega, Margarito, *op. cit.*, p. 143.

instituciones, expresando la voluntad política ciudadana, voluntad popular en quien radica la soberanía.

Democracia y soberanía popular son dos principios fundamentales que gozan de una marcada relación íntima, estos no pueden existir en forma separada, son estas decisiones jurídico-políticas fundamentales del régimen constitucional mexicano que constituyen la base de la forma de gobierno establecida en nuestro país, que por disposiciones de su ley fundamental pretende el mejoramiento social, cultural y económico de sus ciudadanos, partiendo de la idea de que el gobierno se instituye por el pueblo para su beneficio y que para alcanzar ese propósito elige a sus representantes que habrán de ejercer el poder público en consonancia a este ideal democrático.

Para Ignacio Burgoa⁴⁷ los elementos concurrentes a un régimen democrático son: declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad, que bien podríamos llamarle Estado de derecho; la separación de poderes y la justicia social.

El artículo 39 constitucional establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana y se instituye para beneficio del pueblo, es también una decisión jurídico-política fundamental, no es una declaración doctrinal, se trata de precepto constitucional de la ley fundamental de la nación, por cuanto inviolable y suprema del país.

La soberanía, como lo hemos señalado, es la facultad absoluta del pueblo para auto determinarse y auto limitarse, es la potestad de darse sus propias leyes, su forma de gobierno, de gobernarse así mismo, de elegir a sus autoridades, de ejercer un poder no subordinado a ningún otro, de declarar y hacer válida su independencia con respecto a otros Estados; es limitar la actuación de los órganos públicos por disposición de la Constitución, máxima

⁴⁷ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 514.

expresión de la soberanía, límites respecto a los derechos fundamentales y sociales del hombre y la manera en que ejercerán sus atribuciones.⁴⁸

El carácter dogmático de la declaración de la soberanía popular, es resultado de la verdad inobjetable de que quien funda un Estado es el pueblo para conseguir beneficios de su gobierno, estableciendo para ello toda una estructura jurídica, en la que sus representantes deben atender el bien común, el interés general, siendo esta su principal encomienda, misma que reciben a través del sufragio en la realización de elecciones libres, bajo un marco de pluralidad, competencia y legalidad.

Soberanía popular sin justicia social es en todo caso una falacia, por muchos años en eso fue convertida por los detentadores del poder público, quienes siendo elegidos por el pueblo beneficiaron solo los intereses de la clase política gobernante, los partidos políticos y los grupos económicos más poderosos, sin atender el problema de la desigualdad social que hoy tiene sumidos en la pobreza a 54 millones de mexicanos, como resultado de regímenes que no obstante estar obligados por la Constitución a conseguir un “sistema de vida” para la mejora social de sus habitantes, los resultados de sus gobiernos han sido lastimosos para amplios sectores de la población, al no conseguir justicia social manifestada en el alto grado de marginación de los servicios y satisfactores necesarios para una vida digna, en materia de salud, alimentación, vivienda, trabajo, educación y progreso económico.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señaló lo siguiente:

La democracia no sólo es una forma de gobierno o de organización del poder político. El régimen democrático es, fundamentalmente, un sistema representativo de gobierno ciudadano regido por el principio de mayoría. En la democracia, la soberanía reside en los ciudadanos, quienes eligen a otros ciudadanos para que en su representación asuman cargos públicos y tomen las decisiones más pertinentes para lograr el desarrollo económico y social

⁴⁸ Ortega, Margarito, *op. cit.*, p. 51.

*del país. La democracia contemporánea es un régimen representativo en el que la competencia y el pluralismo son elementos esenciales.*⁴⁹

Efectivamente, sistema representativo que tiene por base a la soberanía popular para atender el interés de desarrollo económico y social, no tanto del país como se enuncia, por el carácter abstracto del término, sino de sus ciudadanos, de su población, sobre todo de los estratos sociales más vulnerables y marginados, considerando el nivel de desarrollo inequitativo entre regiones, Estados y comunidades, que exige atención especial a las clases sociales más desfavorecidas en su desarrollo humano. El texto alude más a elementos de la democracia procedimental o política cuando habla de sistema representativo, cargos públicos, toma de decisiones, principio de mayoría, competencia y pluralismo, no haciendo énfasis a su elemento sustancial que tiene que ver con el sistema de derechos humanos y la realización de los derechos sociales, mismos que se elude de una manera desafortunada.

La soberanía es “[...] la fuerza que brinda al Estado la validez y la eficacia de su orden normativo, la fuerza coercitiva del Derecho”,⁵⁰ así lo señala Sánchez Bringas; explica que la autodeterminación depende del poder real existente en la estructura social, basado en los niveles socioculturales de su población, factores que se hacen presentes en los ámbitos jurídicos, económicos y sociales de cada Estado.

Siendo los niveles socioculturales de la población realmente bajos, que le otorgan un poder realmente ínfimo en la estructura social, la capacidad autodeterminativa del pueblo mexicano ha estado francamente disminuida y por ello nuestra Constitución se encajona en la clasificación de Karl Loewenstein como nominal, al carecer en lo que se refiere a la democracia sustancial de realidad existencial, donde el proceso político no se adapta a sus normas, que no son lealmente observadas por la clase política y gobernante, sin ser suficiente la validez puramente jurídica para ser real y efectiva.⁵¹

⁴⁹ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, p. 273, recuperado en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.

⁵⁰ Sánchez, Enrique, *op. cit.*, p. 278.

⁵¹ Moreno, Daniel, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

Por eso se ha hablado en nuestro país de tecnocracia y de partidocracia, el gobierno de los técnicamente preparados y el gobierno de los partidos políticos, que, al encontrarse en el poder, solo han atendido sus propios intereses. Parece utópico que en algún momento el poder real, en la estructura social, sea el propio pueblo, cualquiera que sea el régimen de que se trate, regularmente siempre lo pregonan así, pero no está representado de forma genuina, de ahí la presencia de gobiernos demagógicos; los bajos niveles socioculturales de la población mexicana explican de manera clara el tipo de democracia que se practica en nuestro país.

Se ha resumido el concepto de soberanía como la lucha del hombre y de los pueblos para constituirse en dueños de su propio destino, así lo escribió María del Pilar Hernández⁵², por ello, la soberanía es la facultad del pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo se ha dado para beneficiarle, estableciendo su finalidad social, que no ha de ser otro que su constante mejoramiento social, cultural y económico, que lamentablemente no se ha conseguido. El pueblo mexicano no se ha convertido en dueño de su propio destino, ha sido despojado en la construcción de su destino por gobiernos autoritarios, corruptos e ilegítimos que han colocado al país en un Estado de Derecho frágil, endeble, en el que la inseguridad, la impunidad, la corrupción, la arbitrariedad y la desigualdad social se presentan como un verdadero lastre, en franca oposición al orden jurídico.

Se ha establecido el compromiso de incrementar en México la efectividad de su democracia para que los logros en materia económica y social se traduzcan en mejoras permanentes en la calidad de vida de los ciudadanos y con ello consolidar una democracia efectiva para garantizar la continuidad de los procesos de ampliación de capacidades que les permitan a todos los mexicanos vivir una vida digna, cuidando el patrimonio de las generaciones futuras.⁵³ Lamentablemente estos propósitos como ya lo hemos señalado, aún no se visualizan y parecen estar lejos de conseguirse.

⁵² Hernández, María del Pilar, “Reforma Constitucional y Poder Constituyente”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 87, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p. 922, recuperado de Doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e,1996.87.3451>.

⁵³ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

1.3. Calidad democrática

El término de calidad democrática tiene relación con la satisfacción que se tiene de esta o lo que se espera que se logre u obtenga con sus procedimientos; deriva del análisis de la teoría de la democracia que distingue a la democracia real de la ideal, en razón de la calidad con la que cuenta, estableciendo los factores para su medición que la hagan factible. Se trata de identificar que tan buena o mala es una democracia que transita hacia una consolidación; el monitoreo que debe realizarse de la legalidad de las elecciones, la transparencia y rendición de cuentas, las fuentes de información, el desempeño de las autoridades en la satisfacción de las necesidades del electorado y la primacía de sus valores de libertad, igualdad y equidad, para que mediante este control empírico se conozca hasta qué punto es eficaz y eficiente una democracia.

Para llevar a cabo una verificación empírica de qué tan buena es una democracia, no solo, señala Leonardo Morlino,⁵⁴ se requiere adoptar una definición de democracia sino establecer la noción de calidad: lo explica diciendo que un producto de calidad es resultado de un proceso controlado y exacto que sigue métodos y tiempos precisos y recurrentes; el énfasis de la calidad se encuentra también en el contenido del producto, es decir, por sus características estructurales, diseño, materiales, funcionamiento u otros elementos; que la calidad de un producto o servicio deriva en forma indirecta de la satisfacción expresada por el consumidor, en forma independiente de cómo lo produzcan, que procedimiento sigue o cual sea su contenido, en la medida que el producto o servicio sea demandado reiteradamente, es decir, la calidad basada en el resultado.

En palabras de Morlino una democracia de calidad es “[...] *una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos*”.⁵⁵ Para este autor, una democracia de calidad provee tres dimensiones: 1) es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados); 2) es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de

⁵⁴ Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 39.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 25.

libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos), y 3) es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos).

De esta manera las tres dimensiones con las que la calidad de una democracia debería ser evaluada son: procedimientos, contenidos y resultados, incluye en la primera dos variables, el imperio de la ley y la rendición de cuentas; en la segunda, los valores de libertad e igualdad; y en la tercera, la satisfacción de los ciudadanos hacia los rendimientos democráticos. Por lo anterior, son elementos básicos de una democracia de calidad la satisfacción de las necesidades de la población por su gobierno, que los atiende por igual en los derechos y oportunidades, promoviendo y respetando la libertad, donde la ciudadanía verifica y evalúa el papel que desempeña en este propósito de proveer igualdad y libertad, en el más escrupuloso cumplimiento de la ley.

La calidad democrática exige determinar en qué grado o nivel se encuentra la democracia, examinando y midiendo su funcionamiento, teniendo como punto de partida los aspectos sustantivos de la democracia que se refieren a la libertad e igualdad de las personas y al ejercicio pleno de los derechos humanos; también importante es la representación en el ejercicio de la soberanía con el establecimiento de un mínimo procesal en materia de elecciones.

Se refiere al efectivo cumplimiento de la ley, a los derechos y libertades garantizadas por el Estado de derecho, a la participación efectiva de los ciudadanos para escuchar la oferta política existente y tengan elementos para poder elegir con libertad, es decir, a la capacidad de los ciudadanos para elegir entre una pluralidad de voces y propuestas y que exista una real posibilidad de alternancia en el gobierno; a la rendición de cuentas o *accountability* en sus dos modalidades: la que se da entre poderes (*accountability horizontal asignada y de balance*) y la vertical donde intervienen los ciudadanos (*accountability electoral y social*), que

se constituyen como mecanismo imprescindible de control de las acciones de los gobernantes, como fue enunciado por O'Donnell, Peruzzotti, y Smulovitz.⁵⁶

No basta elegir a los representantes para ejercer el gobierno, se trata de controlar sus decisiones para satisfacer las demandas del electorado, que el control se dé con la participación más amplia posible de la ciudadanía mediante la información pública, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad de los funcionarios públicos, vigilancia e imposición de sanciones ante la falta de cumplimiento a la ley y, su desvío en la no procuración de los fines y valores democráticos, por actos de corrupción e impunidad.

Según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral⁵⁷ (IDEA Internacional), el marco analítico de la democracia se funda en dos principios básicos: el control popular sobre la toma de decisiones y la igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control. Con base en estos principios, la democracia puede asumir muchas formas, siempre y cuando esté arraigada en las realidades del país y en las aspiraciones de su pueblo. Estos dos principios básicos se plasman a través de siete valores que operan como mediadores: participación, autorización, representación, responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad, operando como protagonista principal en los tres primeros la ciudadanía y en los cuatro últimos la autoridad o el gobierno.

Kemp y Jiménez⁵⁸ señalan a tres pilares para construir la democracia: 1. Ciudadanía, igualdad de derechos y justicia. 2. Instituciones y procesos representativos, responsables, y 3. Iniciativa y participación ciudadana. Esta última a nuestro juicio es altamente relevante, se requiere interés en los asuntos públicos, siendo este elemento el motor de los avances democráticos; los factores formales o procedimentales aparecen con las instituciones y procesos electorales y, son fundamentales y sustanciales los derechos de libertad y prerrogativas ciudadanas, la igualdad de derechos y la justicia, colocándose en primer plano los derechos humanos. Los autores citan las dimensiones que más emplean para medir la

⁵⁶ Selios, Lucía, “Democracia y Receptividad en América Latina”, en *Política y Democracia: Anversos y Reversos*, eds.: Manuel Alcántara Sáez, Mario Daniel Serrafiero y Eduardo Martín Cuestas, Argentina, Buenos Aires Editoriales C&D y Flacso España, 2016, p. 24.

⁵⁷ Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁸ Figueroa, Raúl, *op. cit.*, p. 52.

calidad democrática, siendo: El Estado de derecho, las libertades civiles y derechos políticos, así como la preocupación por la participación, competencia efectiva y la transparencia o *accountability*.

Jáuregui⁵⁹ identifica a las acepciones sobre la calidad como los criterios que giran en torno a la congruencia entre legitimidad y eficacia por la aplicación e interpretación armónica de los principios de la democracia y las reglas específicas que al acceso al poder se refieren; la legitimidad deriva del sentir ciudadano al reconocer que los principios de libertad e igualdad son realmente procurados por los representantes, quienes tienen la capacidad de respuesta que satisface sus necesidades en forma óptima, eficaz, quienes además atienden los procesos electorales en forma legal y justa.

Para Schmitter⁶⁰ se da calidad si posibilita a los ciudadanos a elegir a sus representantes, sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones pertinentes para satisfacer sus necesidades y demandas. Es decir, que se tengan instrumentos para lograr un control del ejercicio del poder por parte de la ciudadanía. Sin ningún instrumento de control, resulta claro que el ciudadano se convierte solo en un súbdito.

Para Morlino⁶¹ la legitimidad de una democracia de calidad radica en el reconocimiento que hacen los ciudadanos sobre sus instituciones como promotoras y garantes de libertad, igualdad, equidad y los derechos de todos; que controlan el respeto a las normas vigentes haciendo posible el Estado de derecho, vigilando su aplicación eficiente y evaluando las decisiones y la responsabilidad política en términos de eficacia en relación con las demandas de la sociedad civil, reuniéndose así la calidad en resultados, al contenido y al procedimiento.

Se cuenta con calidad democrática si sus principios fundamentales tienen vigencia: que se imponga el Estado de derecho, es decir, que se cumpla la ley; que se controlen y vigilen las decisiones de las autoridades y se le exija responsabilidad política cuando no cumplan con la

⁵⁹ *Ibidem*, p. 58.

⁶⁰ *Ídem*.

⁶¹ *Ibidem*, p. 59.

Constitución ni con la ley; hagan mal uso de los recursos públicos y de sus funciones y, no transparenten su actuar afectando la rendición de cuentas (calidad de procedimientos).

La calidad de la democracia debe medirse en términos de la calidad de vida de la ciudadanía, al atenderse su educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda y otras necesidades, estando implícitos los valores democráticos de igualdad, libertad y equidad (calidad de contenido) y al mismo tiempo de la capacidad de respuesta del gobierno y del disfrute de los rendimientos de la democracia por el ciudadano (calidad de resultados).

Es importante aquí identificar el planteamiento manejado por Amartya Sen⁶² en el sentido de que la democracia debe ver por la superación de las carencias que afecta a las personas, a las que llama también “no libertades”, refiriéndose a las privaciones que sufren los pobres. El tratamiento de las carencias sociales como la solución de las “no libertades” a través del fortalecimiento de las capacidades humanas que debe atender un régimen, que nos dé la pauta para medir, con base en los avances en estos rubros, la calidad de la democracia.

Las libertades sustantivas a juicio de Amartya Sen, suponen capacidades elementales como ser capaz de evitar privaciones como el hambre, la desnutrición, la morbilidad solucionable y la mortalidad prematura, las libertades que están asociadas con ser capaz de leer y contar, el gozo de la participación política y el uso de la palabra sin censura, por ello se considera que el desarrollo supone la ampliación de estas y otras libertades básicas.

Fernández Santillán⁶³ propone como Indicadores cualitativos para medir la calidad de la democracia a los grandes valores que tutela, se refiere a la libertad política, la paz social, el compromiso, la igualdad y la visibilidad del poder. La participación de los ciudadanos en la política y en el control gubernamental es crucial, a través del derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, es ahí donde radica la libertad política, también llamada libertad positiva; la paz social deriva de los acuerdos y los consensos en la toma de decisiones y del sometimiento a las reglas del juego electoral y del ejercicio del poder, ajustándose estrictamente a las disposiciones del orden jurídico; el compromiso debe existir

⁶² Fernández, José, “Società civile e capitale sociale”, *Revista Italiana Teoría Política* XXIII, no. 1, Italia, Universidades Italianas, 2007, pp. 145-146.

⁶³ *Ídem.*

por todos los actores sociales y políticos para hacer eficiente y eficaz a la democracia, dando los resultados esperados, en un marco donde las libertades e igualdad de derechos y de oportunidades tienen presencia.

El flujo del poder en México se ha manifestado de arriba hacia abajo, se trata de que este fenómeno se invierta. La democracia debe tener por bases la deliberación, el diálogo, la negociación entre mayorías y minorías, el reconocimiento de las oposiciones, estableciendo compromisos para derivar nuevos arreglos institucionales, siendo necesario el que exista una verdadera división de poderes, que permita la paz que se pone el riesgo con la presencia de desigualdades, que es el curso contrario a los ideales democráticos; la excesiva concentración del poder trae consigo desigualdad política, social y económica, lo que produce abuso del poder y una distribución de riqueza injusta.

Para hablar de calidad democrática se debe dar la práctica efectiva de la rendición de cuentas, la transparencia en el actuar gubernamental, el acceso a la información pública para conseguir el control ciudadano de la toma de decisiones de sus representantes y de su eventual reproche social y sanción por apartarse de la legalidad; lamentablemente muchas decisiones que desde el poder se toman son desconocidas por los ciudadanos, por lo que debe ejercerse hasta sus últimas consecuencias el derecho a la información; por la corrupción existen poderes ocultos que por su contacto con la política se benefician, por lo que es conveniente desenmascarar a ese poder invisible para fortalecer el Estado de derecho y el control ciudadano sobre el actuar de sus representantes.

Sobre las democracias y la democratización existe una vasta doctrina que identifica a tres principales corrientes:

a) Aquellos que investigan los procesos de democratización, consolidación y crisis, estudiando el contenido y funcionamiento real de las instituciones democráticas, en la que se incluyen las aportaciones de O'Donnell sobre la democracia delegativa, donde el gobierno ha de tomar las decisiones que considere convenientes sin tener que rendir cuentas al electorado, siempre y cuando exista un buen diseño institucional; Lijphart sobre la superioridad de la democracia consensuada frente a las democracias mayoritaria; Altman y Pérez-Liñan que se refieren a los derechos civiles, participación y competencia, aspectos

derivados de la idea de poliarquía de Dahl; Ringen que propone la fortaleza, capacidad, seguridad y confianza como dimensiones para medir la calidad democrática, que deben ser evaluadas por lo que efectivamente brinda al ciudadano; Roberts que se refiere a la rendición de cuentas electoral, capacidad de respuesta de los funcionarios electos y capacidad de respuesta de las políticas, mediante análisis cuantitativo y cualitativo; Levine y Molina que define a la democracia en términos de procedimientos, analizando la decisión electoral, participación, responsabilidad, capacidad de respuesta y soberanía; y Alcántara que explora la calidad de los políticos como forma de análisis en relación con la calidad de una democracia.

b) Las investigaciones de la llamada “auditoría democrática” que consiste en una evaluación sistemática del funcionamiento institucional sobre ciertos estándares y criterios, para conocer el grado de satisfacción con los procedimientos y las disposiciones de las instituciones, siendo estudios de tradición anglosajona como Australia, Reino Unido y Canadá, en el que participaron Weir y Beetham.

c) Bancos de datos que proveen mediciones del funcionamiento democrático, la calidad democrática y la gobernanza, como Polity IV, Freedom House, Economist’s Intelligence Unit, Banco Mundial y el Índice Bertelsmann. El Polilat propone un índice de desarrollo democrático para 18 países latinoamericanos con mediciones sobre garantías de derechos civiles y políticos, corrupción, participación partidaria en el Congreso, rendición de cuentas, estabilidad de los gobiernos, implementación de políticas de bienestar y eficiencia económica.⁶⁴

El índice de democracia que calcula The Economist Intelligence Unit⁶⁵ pretende clasificar el estado de las distintas democracias del mundo como: democracias plenas, imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios, considerando 5 categorías que reúnen 60 indicadores, estas categorías son: 1. Proceso electoral y pluralismo, bajo las bases de la libertad política, la celebración de elecciones y la competencia justa; 2. Participación política,

⁶⁴ Morlino, Leonardo, (2014) *op. cit.*, pp.36-38.

⁶⁵ Vollenweider, Camila, Ester, Bárbara, ¿Indicadores de la calidad democrática o de la democracia mainstream?, Análisis político, 2020, recuperado en: <https://www.celag.org/indicadores-de-la-calidad-democratica-o-de-la-democracia-mainstream/>

basada en la predisposición al debate público por la ciudadanía, la asociación con partidos o movimientos políticos y participar con regularidad en las elecciones; 3. Cultura política, que corresponde a la comprensión de las reglas del juego electoral y sobrellevar sus resultados; 4. Libertades civiles y derechos humanos básicos, en la capacidad de ser garantizados, así como el derecho de las minorías, aun cuando impere la voluntad de las mayorías, y; 5. Calidad del funcionamiento del gobierno, midiendo su capacidad y/o voluntad para implementar las propuestas o las decisiones.

En las democracias plenas se cuenta con una cultura política sólida, se garantizan derechos y libertades políticas y civiles, existen medios de comunicación diversos y plurales, un sistema eficaz de controles y equilibrios entre poderes y, es satisfactorio el funcionamiento del gobierno; las democracias imperfectas presentan elecciones libres y justas, se respetan las libertades, pero presentan baja cultura política, bajos niveles de participación y problemas de gobernanza; en los regímenes híbridos no son confiables los resultados electorales, la cultura política es de baja intensidad, se cuenta con baja participación, la corrupción ésta muy extendida, el Estado de derecho es débil, no existe equilibrio de poderes y los medios de comunicación operan bajo las presiones de los poderes fácticos, y: los regímenes autoritarios se asemejan a las dictaduras, no existen elecciones libres y justas, se da la censura y persecución ideológica, no se respetan las libertades, el derecho de minorías, a la información y no existe división de poderes.

1.3.1. Parámetros de la calidad democrática

Para Leonardo Morlino⁶⁶, una buena democracia cuenta al menos con ocho dimensiones, siendo las primeras cinco procedimentales: 1. Estado de derecho, 2. Rendición de cuentas electoral, 3. Rendición de cuentas inter-institucional, 4. Participación, 5. Competencia partidaria; la 6 corresponde a los resultados, llamada Reciprocidad, que significa la satisfacción de las necesidades de la población por la capacidad de respuesta del gobierno; las últimas dos son de naturaleza sustantiva, la 7. Respeto pleno de los derechos que pueden

⁶⁶ Morlino, Leonardo, Alcántara, Manuel, *Calidad democrática entre líderes y partidos y la calidad del liderazgo político en los países andinos*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, p. 15, recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3926/6.pdf>.

ser ampliados en la realización de libertades, y 8. Progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica.

Cinco grandes parámetros se han propuesto por la teoría sobre la calidad democrática para analizar y comparar que tan buenas o malas son las democracias modernas en casos concretos, partiendo de la efectiva y extensa ampliación de los derechos civiles y políticos y de la ampliación del entendimiento del valor de lo electoral y lo representativo.

Los parámetros de análisis de quien encabeza esta corriente intelectual, Leonardo Morlino⁶⁷, son:

- a) Respeto al Estado de derecho; b) transparencia y rendición de cuentas; c) Reciprocidad, es decir, correspondencia y capacidad de respuesta de los detentadores legítimos del poder en la satisfacción de las demandas ciudadanas y de la sociedad civil en su conjunto, d) resolución de los problemas de desigualdad y justicia (redistribución equitativa del ingreso y combate a la pobreza); y, e) profundización y creación de nuevos derechos (ampliación de los ámbitos de la participación).

Con relación a las ocho dimensiones a través de las cuales se podría medir la democracia citadas por este autor, habría que hacer notar que en el inciso “b” relativo a rendición de cuentas, se integra la electoral y la inter-institucional; al referirse a la progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica, se vincula con la resolución de los problemas de desigualdad y justicia, y el respeto pleno de los derechos cabe en la profundización y creación de nuevos. Dos elementos importantes que habría que sumar son el relativo a la participación y a la competencia partidaria.

Estos criterios analíticos los estudiaremos en los siguientes párrafos y aluden a las condiciones mínimas que nos permiten hablar de un auténtico Estado de derecho democrático.

⁶⁷ Cansino, Cesar, “Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 58, No 217, 2013, párrafo 15, recuperado en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/download/42178/44014>.

1.3.1.1. Respeto al Estado de Derecho

El Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.⁶⁸

La norma suprema, la ley fundamental, es decir la Constitución, establece la organización del poder público, determina las facultades competenciales de los órganos de gobierno, reconociendo los derechos humanos y sentando las bases de todo el ordenamiento jurídico para su creación y vigencia, así como los procedimientos para dirimir controversias; ley primigenia que reconoce derechos políticos, económicos, culturales, sociales e individuales para su ejercicio eficaz.

El Estado de derecho exige la protección de libertades y prerrogativas individuales siendo congruente con el espíritu democrático de la ley, siendo apoyado por consideraciones éticas y morales; su función también radica en la protección y límite del poder público; supone que la creación de la ley la realicen los órganos cuyas atribuciones le estén encomendadas, con apego a los procesos preestablecidos por la legislación, a la justicia social y a los derechos inalienables, por lo que la ley debe ser razonable, clara, firme, universal y estable.⁶⁹

Para que exista la democracia son necesarios varios presupuestos, uno de ellos es el respeto al Estado de derecho, que significa que la ley que constituye al Estado debe ser acatada, respetada, cumplida por todos los actores sociales y políticos, gobernantes y gobernados y que si no lo hacen se presenta el poder coercitivo del derecho para sancionarlo y corregir las conductas desviadas.

Estado de derecho en sentido estricto es la forma de organización política con estricto apego a la norma positiva, es decir, un Estado ajustado a la norma, que se representa con la manifestación del binomio Estado-Derecho; de la legitimidad del Derecho requiere el Estado

⁶⁸ Valdés, Diego, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, Argentina, Astrea, 2004, p. 19.

⁶⁹ Alarcón, Guilmer, *Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia*, España, Dykinson, 2009, p. 169.

para que su actuación se rija por él y gracias a su fuerza coercitiva limite la acción del gobernado, sancione los incumplimientos y las desviaciones y resuelva los conflictos y las controversias que tienen lugar dentro del extenso pacto social.⁷⁰

El Estado de derecho es el Estado sometido al derecho, o mejor, el Estado cuyo poder y actividad viene regulados y controlados por la ley; El Estado de derecho consiste así fundamentalmente, en el “imperio de la ley”; derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general.⁷¹

El Estado es una sociedad organizada jurídicamente, por tanto, es el derecho quien le da origen al Estado y establece su estructura fundamental, donde el ordenamiento jurídico limita a uno de sus elementos en su actuación, es decir, al poder, a la autoridad, fijando su competencia, estableciendo derechos y deberes a la población y señalando un territorio. El derecho que rige, que establece las reglas de juego al que quedan supeditados gobernantes y gobernados para que razonablemente y en justicia se pueda vivir en la comunidad política.

El principio de la supremacía de la ley es indicativo del imperio efectivo de las normas jurídicas que es lo que identifica al Estado de derecho, que en su ejecución implica el tener la capacidad de hacer que las leyes sean respetadas por autoridades y ciudadanos, que sean de conocimiento público, universales, inequívocas, estables y no retroactivas.

Son componentes del Estado de derecho, siguiendo a Leonardo Morlino:⁷²

- 1.- Seguridad individual y orden civil. Esto significa la garantía y protección en todo el país, de hacer válido el respeto a la vida, a salvo del miedo y de la tortura, derecho a la propiedad privada y desde luego a la seguridad personal.

⁷⁰ Márquez, Sergio, “Estado de Derecho en México”, en *Estado, Derecho y Democracia en el mundo actual*, D. Cienfuegos y L. Rodríguez, coords., Nuevo León, México, FEJ, 2008, p. 211.

⁷¹ Alarcón, Guilmer, *op. cit.*, p. 169.

⁷² Morlino, Leonardo, (2014) *op. cit.*, p. 41.

2.- Sistema judicial moderno y poder judicial independiente. Un sistema profesional y eficiente que haga posible el acceso igualitario a la justicia, sin imposición de decisiones, ni presiones indebidas.

3.- Capacidad institucional para formular, aplicar y poner en vigor las leyes. El que exista la capacidad de asegurar la producción de leyes de buena calidad y su aplicación en todo el territorio nacional, procesos en los que se dé la participación de la sociedad civil y la presencia de una burocracia eficiente, profesional, neutral y sujeta a la rendición de cuentas, como énfasis en el sistema de gobernanza.

4.- Integridad, que significa lucha eficaz contra la corrupción, el abuso del poder, la ilegalidad; que existan y se apliquen marcos jurídicos integrales para evitar y combatir la corrupción.

5.- Fuerzas de seguridad bajo control civil respetuosas de los derechos humanos, eficientes, disciplinadas e incorruptas.

“El Estado de derecho comienza –lógica e históricamente- con el ‘imperio de la ley’; antes del control jurídico no hay, en efecto, Estado de Derecho sino Estados absolutos”. Así lo afirma Morlino.⁷³ Se identifica al Estado de derecho como el Estado de los derechos ciudadanos, de los derechos públicos con los que el individuo enfrenta al Estado, en contraposición del Estado despótico donde los individuos aislados tienen solo deberes y no derechos y del Estado absoluto que en su relación con el soberano solo ostentan derechos privados.

El poder dimana y se instituye para beneficio del pueblo, de ahí el principio de la soberanía popular consagrado en nuestra Constitución en su artículo 39,⁷⁴ que contiene el germen de los derechos ciudadanos, derechos públicos frente al Estado, que no basta solo su texto, sino la positividad de su contenido, es decir, su vigencia real y efectiva. Si el pueblo es el soberano, quien se da su Constitución y las leyes para someterse a ellas, leyes que en su

⁷³ Alarcón, Guilmer, *op. cit.*, pp. 134 y 202.

⁷⁴ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

filología pretenden su beneficio, no puede sino existir razón para que estas imperen, se impongan, se observen y se hagan cumplir con toda su fuerza coercitiva.

Calidad de la democracia que se acredita cuando el poder es devuelto a sus detentadores, a los gobernados, por residir en ellos la soberanía para asegurar su bienestar colectivo, el ejercicio pleno de las libertades políticas, civiles y económicas, así como el tener el poder de exigir del gobierno transparencia en el ejercicio de sus atribuciones, en el uso de los recursos públicos, la rendición de cuentas claras y objetivas, ejerciendo el derecho a la información para vigilar, auditar y sancionar los resultados de sus funciones y de las políticas públicas en la satisfacción de las necesidades colectivas.

El Estado de derecho es consecuencia de la soberanía popular y es un parámetro para medir la calidad de la democracia de una nación, cuya guía de actuación del Estado es la Constitución para hacer prevalecer la justicia, el respeto a la libertad e igualdad como respuesta a un Estado represor y absolutista, para hacer posible los derechos fundamentales, los derechos humanos.

Zippelius dice que el Estado de derecho se rige por dos principios básicos: el de proporcionalidad (que haya una relación adecuada entre el daño y el beneficio que causan los actos estatales), y el exceso (que no se afecten los intereses de nadie en una medida superior a la necesaria).⁷⁵ De ahí la racionalidad, la justicia y la equidad como elementos imprescindibles del Estado de derecho, dando sentido a los conceptos de orden público, bien común y seguridad, resultado de las limitaciones en la actuación de las autoridades y de la protección a la vida, la integridad física, a los derechos y el patrimonio de las personas.

Para Aretin y Moh “*El Estado de derecho es el Estado de la razón, del entendimiento, de la racionalidad política [...] la esencia del Estado de derecho sigue siendo la racionalización del ejercicio del poder [...]*”.⁷⁶ Esto significa que el Estado de derecho exige que las decisiones de los órganos públicos estén debidamente argumentadas, atendiendo al procedimiento establecido y su contenido, no siendo suficiente justificación que una

⁷⁵ Valdés, Diego, *op. cit.*, p. 49.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 19-20.

autoridad lo haya dictado. Se trata de la existencia de mayores oportunidades para la argumentación que cualquier otro tipo de organización del poder. El sometimiento del Estado, del poder, a la razón, y no de la razón al poder, es la idea regulativa del Estado de derecho.⁷⁷

La razón como ejercicio intelectual de análisis y reflexión que determina el porqué de las resoluciones o actuaciones de la autoridad, que constituirán los argumentos resultantes de las valoraciones y principios de no dañar, o afectar mínimamente si los beneficios son mayores para la colectividad, considerando el criterio de proporcionalidad, cuidando que la afectación sea la menor posible atendiendo al principio del exceso, todo apegados a la legislación, donde la razón, fruto de estas valoraciones que buscan la justicia, a de imponerse al poder político. Tiene que ver con la motivación y fundamentación que establece el artículo 16 y el 14⁷⁸ de nuestra Constitución, el que existan suficientes razones para molestarnos o afectarnos en nuestra persona, derechos, bienes, papeles, posesiones, vida y libertades, y se nos juzgue o moleste por autoridad competente, siguiendo puntualmente las reglas de los procedimientos establecidos con anterioridad al hecho y se funde y motive suficientemente el actuar de la autoridad para acreditar un proceder con razón como producto del análisis intelectual, serio y justo de los hechos y de lo establecido por el derecho, todo esto para evitar un actuar arbitrario.

Diego Valdés ha dicho: "*El Estado de derecho está hecho para minimizar el peligro creado por el propio derecho*".⁷⁹ Esto significa que está hecho para eliminar injusticias y garantizar el respeto a los derechos humanos y para poner límites a la facultad punitiva del Estado. El respeto a la dignidad de las personas como valor supremo así consignado por la carta magna, dando a los derechos humanos amplia vigencia como baluarte mismo del Estado de derecho, señalado su protección en el ámbito nacional y transnacional. Es claro que la conformación y las características del Estado de derecho son claves para entender la calidad de la democracia de un país, la que se mide por medio de un sistema legal que propicia la efectividad y validez de los derechos políticos, las libertades civiles, las garantías sociales, en suma, los derechos

⁷⁷ *Ibidem*, p. 33.

⁷⁸ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

⁷⁹ Valdés, Diego, *op. cit.*, p. 24.

humanos; sistema legal y político que ha de buscar afanosamente a la justicia, como fin del derecho, la política y la democracia.

La calidad de la democracia puede analizarse en función del Estado de derecho o *Rule of Law*, que se coloca en la dimensión de la calidad en términos de procedimientos; esto significa, entre otras cosas, que los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el gobierno de la ley y si trabaja conforme a los intereses de los ciudadanos.⁸⁰

El ciudadano debe ejercer el poder de verificar y evaluar al gobierno, si actúa en términos de ley para promover el ejercicio de libertades y si se da un trato igual a los gobernados, si trabaja en pro de los intereses colectivos; el ciudadano debe poseer la convicción del ejercicio de una cultura participativa, que busque controlar la toma de decisiones de los gobernantes para que estos no se aparten de los principios de justicia, legalidad, proporcionalidad y racionalidad.

El Estado y el derecho es un binomio indispensable que se complementa, mientras el Estado nace para salvaguarda social y satisfacer necesidades colectivas, requiere de leyes para reconocer los derechos humanos de carácter civil, políticos, económicos y sociales, normas para limitar el poder y la actuación de entes públicos y privados; por su parte el derecho requiere de una estructura estatal para su implementación y respeto, así surge el Estado de derecho, entendido como el imperio de la ley para una adecuada y justa organización social.

El Estado de derecho involucra a las siguientes asignaturas: la supremacía de la ley y la legalidad (actuar conforme al derecho), la publicidad y universalidad de la ley, la forma de aplicación de esta con apego a la igualdad y a la dignidad humana, la consolidación de la democracia, la independencia de los poderes públicos, la imparcialidad y equidad en su aplicación, ausencia de corrupción, garantismo constitucional, eficacia y eficiencia del sistema legal y de justicia, procedimientos claros y establecidos en la creación de la ley, procesos electorales transparentes, instituciones estatales eficaces para la salvaguarda de la legalidad, acceso equitativo a la justicia, procesos justos, satisfacción de necesidades

⁸⁰ Figueroa, Raúl, *op. cit.*, pp. 15-16.

sociales, defensa de las libertades políticas y derechos civiles, todos ellos elementos sin los que no puede existir.⁸¹

Siguiendo a Morlino⁸² indica que en un régimen democrático debe prevalecer el Estado de derecho, es decir, el aspecto de la legalidad que implica el respeto a las leyes, una administración eficiente, un poder judicial independiente y un sistema funcional de resolución de los conflictos privados y públicos, ausencia de corrupción y criminalidad en un territorio y un sistema de información plural y amplio. Un Estado de derecho eficaz exige el respeto a la legalidad sobre todas las cosas, por tanto, no tolera la impunidad, la corrupción y debe ser azote de la criminalidad, estableciendo un sistema de justicia para sancionar a los delincuentes e infractores de la ley y para dirimir controversias mediante un poder judicial independiente y por la imposición de competencias y responsabilidades a las autoridades ejecutivas, velará por la existencia de una administración eficiente.

Otros aspectos en un Estado de derecho que le caracterizan son: seguridad individual y orden civil que prioriza el derecho a la vida, libertad de miedo y tortura, seguridad personal y propiedad privada; aplicación a todos del sistema jurídico, es decir erga omnes en su nivel nacional y supranacional, garantizando la igualdad y los derechos de los ciudadanos; no control de áreas por el crimen organizado y ausencia de corrupción en los ámbitos político, administrativo y judicial; eficiencia en la aplicación de las leyes en forma universal y competente atendida por una burocracia local, centralizada y civil sujeta a responsabilidad; policía eficiente que respete los derechos y las libertades; acceso al sistema judicial de los ciudadanos en forma libre e igualitaria ante querrelas judiciales entre particulares y entre estos e instituciones públicas; rápida resolución razonable en investigaciones criminales, litigios judiciales, administrativos y civiles; independencia del poder judicial de cualquier tipo de influencias políticas.⁸³

⁸¹ *Ibidem*, p. 18.

⁸² Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 45.

⁸³ *Ibidem*, p.42.

1.3.1.2. Transparencia y rendición de cuentas

Las autoridades deben dar a conocer a los ciudadanos sus acciones gubernamentales, señalar bajo qué criterios toman las decisiones, la correspondencia de estas con las políticas públicas y el plan de gobierno, el sustento legal de su actuación, la forma en que se aplica el presupuesto, el costo de los contratos de la obra pública, sus beneficiarios y con quienes los celebran, de qué manera se satisface el interés general y como se da atención a las demandas ciudadanas, estas son obligaciones legales y éticas de los servidores y funcionarios públicos, que traen aparejada responsabilidad; el conocer su respuesta es un derecho de la ciudadanía, el derecho a la información pública, que no puede sino concederse, en tanto que tributan para sostener el gasto público y en razón de poseer el carácter de soberanos, por ello corresponde al aparato gubernamental rendir cuentas, informar de sus acciones y resultados, transparentar su quehacer para hacerlo visible al pueblo representado, para generar controles del ejercicio del poder, de la toma de decisiones y de un manejo honesto de los recursos públicos, tratando de evitar así a la opacidad, discrecionalidad, arbitrariedad y la corrupción.

A la obligación de los líderes políticos electos, de responder por sus decisiones al ser interpelados por sus electores o por otros órganos constitucionales, se le llama Rendición de Cuentas, la que presenta tres rasgos destacados como lo señala Schedler:⁸⁴ información, justificación y compensación o castigo. El primero debe dar cuenta de un acto político o de acciones realizadas por una autoridad u órgano político, siendo indispensable para la asignación de responsabilidades; la segunda fundamenta las decisiones y actos de los dirigentes del gobierno, en la que esgrimen las razones de su actuar, y; la tercera es la consecuencia de la evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos que dictamina el elector u organismo, que puede reconocer o no el trabajo y en consecuencia premiar o sancionar. Estos tres elementos requieren de la existencia de una participación real de la ciudadanía y de actores colectivos que sean muestra de pluralismo e independencia.

Un Estado democrático exige una constante y permanente fiscalización del presupuesto, del manejo legal, honesto y transparente de su aplicación, una continua evaluación de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y de los rendimientos sociales del trabajo

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 43-44.

burocrático, este es el derecho de acceso a la información que le asiste a la ciudadanía, que para ejercerlo debe poseer la cualidad de ser participativa, donde no sólo los órganos del Estado encomendados legalmente a realizar estos ejercicios de fiscalización lo realicen, sino que el particular, los grupos sociales, las colectividades y las organizaciones deben ejercer este derecho a la información, para conocer de primera mano el manejo escrupuloso del presupuesto, el actuar ético y legal de los gobernantes y los beneficios de orden público que se producen.

Hofbauer y Cepeda⁸⁵ sostienen que la rendición de cuentas es una traducción imperfecta del término “*accountability*”, que aplicado al asunto público se entiende como un sistema que obliga al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos a la ciudadanía, permitiendo este mecanismo monitorear el desempeño del servidor público.

Se ha clasificado a la rendición de cuentas en vertical y horizontal. La vertical, también llamada electoral, se da como resultado de la evaluación que hace el gobernado de sus autoridades con base en la oferta electoral realizada y los resultados de su gestión, que se traduce en la rendición de cuentas del gobierno y que con base en esa evaluación premia o castiga a través del voto; presupone elecciones democráticas, libres, justas y competitivas. La horizontal, que también recibe el nombre de interinstitucional, se refiere a los controles que los órganos públicos legislativos, ejecutivo y judicial ejercen entre sí y entre los distintos órdenes de gobierno federal, local y municipal, respecto a sus atribuciones, competencias y al ejercicio del gasto público, para observar y sancionar acciones inapropiadas o ilegales.

Existe una interconexión entre los derechos, libertades y cumplimiento de la ley, con la rendición de cuentas y la receptividad política, entendida esta como el poder efectivo para gobernar, que se refleja en la capacidad para generar políticas de bienestar y de eficiencia económica. El real y efectivo ejercicio de derechos y deberes posibilita la rendición de cuentas o *accountability* para hacer ajustes al sistema legal y dar cauce a la receptividad que permita una mejor rendición de cuentas. La relación entre receptividad y *accountability* se

⁸⁵ Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio, “Transparencia y rendición de cuentas”, en *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, coord. Mauricio Merino, México D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, p. 37.

produce en la *accountability vertical* (electoral y social) siempre que el objetivo del control sea el cumplimiento de las demandas ciudadanas en objetivos de políticas.

La capacidad de controlar y ocasionalmente sancionar a los gobernantes es lo que conoceremos como *accountability* o rendición de cuentas. Se trata del escrutinio y monitoreo continuo de los ciudadanos a las acciones de los gobernantes apegados a la honestidad, legalidad, cumplimiento de promesas, resultados de sus políticas y atención a las demandas sociales, que traerán consigo la imposición eventual de sanciones como su no elección para futuros cargos públicos, presión mediante manifestaciones callejeras, denuncias en los medios de comunicación, la operación del ombudsman y otros mecanismos de democracia directa.

Los dos instrumentos básicos que en un régimen democrático los ciudadanos deben poseer son: el derecho a la información sobre la acción de las instituciones públicas y decisiones de sus autoridades electas; así como, la capacidad para premiar o sancionar a los responsables de esas acciones, de manera directa a través del voto o indirecta por medio de los órganos establecidos con esta encomienda. Por rendición de cuentas se entiende la responsabilidad pública que asume una autoridad, un sujeto de poder frente a la ciudadanía, el electorado, un grupo o colectividad, de informar acciones, resultados, recursos empleados y beneficios logrados, que se convierte en un derecho y prerrogativa del ciudadano con el fin de controlar el poder político.

El acceso a la información pública permite la rendición de cuentas, esto conlleva conocer todos los datos relacionados con la ejecución de políticas públicas traducidas en planes, proyectos, beneficiarios, costos, presupuestos, contratos, adjudicaciones, personas y empresas involucradas, etcétera, que obran en los expedientes de las acciones ejecutadas por las autoridades a solicitud de los ciudadanos, que permite la apertura de canales de comunicación entre la ciudadanía y los órganos públicos para transparentar sus actuaciones en términos de legalidad y honestidad en la aplicación del presupuesto, permitiendo a una participativa sociedad civil realizar una revisión del ejercicio gubernamental para establecer un control social e incrementar la legitimidad y efectividad del ejercicio público.

Como un espacio de interlocución entre la autoridad y la ciudadanía se ha conceptualizado a la rendición de cuentas, que permite condiciones de confianza entre el poder público y la sociedad, genera transparencia y garantiza el ejercicio del control social a la administración, elemento de evaluación de los planes y proyectos para ajustarlos, realizarlos e inclusive sancionarlos. Se concibe a la transparencia como un deber ser de la administración o del poder político, una cualidad instrumental al servicio de la ciudadanía para su participación, para alcanzar un buen gobierno y la cohesión social.

Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.⁸⁶ La transparencia y la rendición de cuentas son elementos imprescindibles para un gobierno democrático, se entienden como la obligación que los funcionarios y servidores públicos tienen en la gestión pública para dar a conocer sus acciones gubernamentales, mismas que deben estar al alcance de los ciudadanos, quienes tienen el derecho de conocer la información en forma clara, accesible y veraz, así el presupuesto gubernamental estará bajo permanente escrutinio, favoreciendo su manejo en forma legal y honesto como corresponde a un proceder profesional y ético que es responsabilidad de las instituciones y servidores públicos.⁸⁷

La transparencia en la función pública puede ser entendida como un atributo, una práctica, una garantía legal, un valor organizacional o un elemento que contribuye a fortalecer los valores de la democracia y a incrementar la eficacia en el quehacer gubernamental.⁸⁸ Atributo de la función pública en favor del gobernado, adherido a la responsabilidad del funcionario

⁸⁶ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”.

⁸⁷ García, Betzaida, “Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública”, *Sexto certamen de ensayo político, Consejo Estatal Electoral del Estado de Nuevo León*, Nuevo León, México, Consejo Electoral del Estado de Nuevo León, 2015, p.1.

⁸⁸ Martínez, Ignacio Ángel, “Proyecto presentado como requisito para obtener el grado de Maestro en Administración Pública”, Tesis de Maestría, Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz A.C., 2012, p.10.

por el carácter democrático en su elección y en su evaluación; práctica que será resultado de una cultura de ser informado, de transparentar el poder político, de actuar en correspondencia a un buen gobierno; garantía legal, por ser un derecho ciudadano exigible por la obligación de la autoridad de informar y rendir cuentas establecida por la ley; un valor de la cultura cívica y política de carácter democrático que abona a mejores rendimientos del poder político, por el control al que se somete.

Se trata de transformar el Estado para que responda de manera eficaz, eficiente y transparente en la atención de las necesidades de la ciudadanía, gestionando los recursos disponibles. Por lo anterior, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son elementos fundamentales para la generación de cohesión social y mejora de la calidad democrática.

Para Morlino⁸⁹ la rendición de cuentas requiere de asociaciones y partidos de arraigo organizativo con firme presencia en la sociedad civil, es decir de estructuras intermedias fuertes y bien consolidadas; una oposición política vigilante y responsable; una red de organizaciones y asociaciones informadas y activas que compartan los valores de la democracia y; medios de comunicación conscientes de su función cívica e independientes.

Requerimos avanzar en el fortalecimiento institucional y la autonomía de las entidades públicas, en el establecimiento de mecanismos de fiscalización, auditoría y control, en la implantación de buenos sistemas de información, de instrumentos de evaluación y de rendición de cuentas, y también, de la coordinación y cooperación interinstitucional, de la participación ciudadana y de la cooperación internacional. Todo ello reflejará un gobierno de calidad democrática.

También se considera necesario contar con una adecuada infraestructura ética institucional, es decir, un ordenamiento jurídico adecuado que cuente con mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas y de gobernanza pública más eficaces; de un sistema contra la corrupción eficiente, y a través de la educación promover y propiciar el desarrollo, para avanzar en los niveles de inclusión, legitimidad, reconocimiento, igualdad, participación y

⁸⁹ Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 45.

pertenencia para alentar un crecimiento inclusivo y sostenible, mejorar la eficacia y la legitimidad de las instituciones y promover la cohesión social.

1.3.1.3. Reciprocidad: capacidad del gobierno en la satisfacción de las demandas ciudadanas

El poder público existe para atender y satisfacer necesidades sociales, dotar de insumos de carácter colectivo, prestar servicios públicos que demanda y exige la ciudadanía, que van desde los servicios básicos como la recolección de la basura, la pavimentación de calles y caminos, el alumbrado público, el establecimiento de panteones y mercados, hasta servicios de mayor complejidad como la seguridad pública, la administración y procuración de justicia, la educación, la salud, etcétera. Medir la capacidad de respuesta del gobierno a estas demandas es una de las dimensiones analíticas de la calidad democrática que tiene que ver con conocer precisamente los resultados de la democracia en forma tangible.

Un distintivo de la calidad democrática es precisamente la capacidad del gobierno en la atención y suministro de los servicios públicos, la calidad de los mismos, la correspondencia entre la necesidad y la capacidad de respuesta en su otorgamiento, es aquí donde la ciudadanía distingue entre un buen o mal gobierno, el que procura su bienestar atendiendo sus demandas de servicios o de gestión, de aquel que atiende medianamente o deficitariamente las solicitudes o servicios que por obligación legal tiene que prestar.

Morlino⁹⁰ ha expresado: *“Cuando se analiza la calidad democrática es bastante común referirse a la capacidad de respuesta del gobierno, es decir, a la capacidad gubernamental de satisfacer a los gobernados, ejecutando sus políticas de forma tal que se corresponda con sus demandas”*.

La capacidad del gobierno para responder satisfactoriamente a las demandas de la ciudadanía en congruencia con el diseño y ejecución de políticas públicas, nos ubica en una dimensión de calidad democrática; el responder en la atención de las necesidades y demandas ciudadanas nos habla de la responsabilidad pública de la autoridad, que se traduce en el

⁹⁰ Morlino, Leonardo, (2014) *op. cit.*, p. 53.

análisis de la rendición de cuentas, de ahí que la responsabilidad implica la satisfacción de las demandas de los electores al identificarlas conscientemente en que son reales y que dependiendo de la respuesta del gobierno se evaluará si sus actos se adecuan o se apartan de los intereses de los mismos.

Por lo anterior, la capacidad de respuesta debe tratarse en forma conjunta con la rendición de cuentas, lo que genera ciertas tensiones en relación con la evaluación de la responsabilidad en la toma de decisiones de las autoridades electas y evaluarla por la respuesta que brindan a las necesidades de los electores. Nos ayuda el que los funcionarios electos tengan la posibilidad de evaluar el bien público y no busquen favorecer a grupos específicos en sus necesidades particulares, al final su comportamiento estará sujeto a la rendición de cuentas derivada de los controles, contrapesos y equilibrios establecidos por los instrumentos democráticos.

Reciprocidad significa la capacidad que tiene el gobierno para satisfacer las necesidades y atender a los intereses de los gobernados, al formular y ejecutar políticas públicas que respondan al desarrollo armónico e integral del ser humano y del país. El ciudadano común debe tener un estricto conocimiento de los intereses y necesidades a demandar, al mismo tiempo, debe tener capacidad evaluativa de la respuesta del gobierno para poder determinar si esa respuesta está relacionada con la forma en que sus acciones gubernamentales se ajustan o difieren de sus intereses y necesidades, para hacer que los mandantes sean obedecidos por los mandatarios, los gobernantes atiendan los intereses de los gobernados, los ciudadanos sean capaces de inducir al gobierno para que realice lo que ellos desean; de esta manera, como lo ha dicho Robert Dahl⁹¹ la democracia podrá ser de alta calidad al consolidar un sistema eficaz de *in put / out put* (demandas sociales vs respuestas gubernamentales) evitándose caer en conceptos meramente idealistas de la democracia.

Cuáles son los resultados de las acciones gubernamentales y cómo estos inciden en los deseos e intereses del electorado, la correspondencia entre estos extremos es uno de los parámetros de reciprocidad democrática, pero no el único. Christian Gutiérrez ha dicho que la

⁹¹ Gutiérrez, Christian, “Los Caminos de la Democracia para México”, *IUS Revista Jurídica*, año VII, no. 27, Morelia Michoacán, México, Universidad Latina de México, 2007, párr. 16, recuperado en www.unla.mx>iusla27>reflexión.

reciprocidad como la democracia puede y debe ser perfectible, pero que requiere de elementos suplementarios para su nacimiento, consolidación y reproducción; citando a los siguientes como necesarios:

1. *Expulsión sistémica de elaboradores de políticas públicas irresponsables e incompetentes, y estimular a sucesores para que anticipen los deseos de los ciudadanos más cuidadosamente;*
2. *Que el ciudadano elija gobiernos fuertes y fieles a sus promesas, que estén públicamente comprometidos con las políticas que los ciudadanos desean.*
3. *Que exista un verdadero sistema de partidos representativo, en donde la clase política se comprometa a negociar como agentes las políticas públicas que favorezcan a los grupos que los eligieron o los elegirán como gobernantes, y no únicamente sus intereses grupales o personales;*
4. *Sufragio universal adulto; elecciones regulares, libres, competitivas y justas; más de una fuente de información; un sistema de partidos democrático; instituciones democráticas; derechos respetados; procesos de toma de decisiones que no se encuentran restringidos por élites que no son elegidas ni por poderes externos; y,*
5. *Valores democráticos como la libertad, la igualdad y la solidaridad. Concluye que, si operan estos elementos de reciprocidad gubernamental y social, un Estado goza de una democracia de alta calidad.⁹²*

Hoy en día la calidad de la democracia se centra en la capacidad del gobierno de entregar servicios públicos de calidad, distribución equitativa de la riqueza y cohesión social, es decir, proveer bienestar ciudadano, dejando atrás el debate entre democracia versus autoritarismo y democracia formal versus sustancial o ideal versus real. Se trata de construir una democracia de ciudadanos y de instituciones; con mayores niveles de cohesión social, es decir, menor desigualdad y pobreza y mayor equidad de género; una relación de mayor equilibrio entre el mercado y el Estado y más funcional entre este y la sociedad; hacerla eficaz en un contexto internacional globalizado.

⁹² *Ídem.*

Ver la representación en acción es lo que Eulau y Karps⁹³ identifican como capacidad de respuesta, que se manifiesta mediante cuatro componentes: políticas situadas en el centro del interés público; servicios garantizados a los individuos y grupos representados por el gobierno; distribución de bienes materiales a los votantes mediante la administración pública y otras entidades; otorgamiento de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen el sentido de lealtad y el apoyo al gobierno.

La capacidad de respuesta presenta límites en al menos dos órdenes: la lejanía de los representantes electos al no buscar entender las percepciones y posiciones de los ciudadanos o responder a ellas, hace crecer su propia autonomía e influencia sobre las percepciones y opiniones ciudadanas con respecto a los temas de mayor importancia. Ocurre así por el cambio de prioridades políticas en el transcurso de tiempo, tanto de los ciclos legislativos como de los periodos de gobierno, sacando el mayor provecho a la complejidad de los problemas. El segundo límite es de carácter económico, derivado de los recursos que un gobierno tiene a su disposición para responder a las necesidades de la ciudadanía, al existir restricciones al gasto público se afecta su capacidad de respuesta, lo que provoca descontento, insatisfacción, pobreza y malestar general con la democracia al verla deslegitimarse.⁹⁴

Es importante hacer la distinción entre capacidad y eficacia Estatal; mediante la capacidad el Estado emprende y promueve acciones colectivas como la salud, educación, legislación, procuración y administración de justicia, infraestructura básica etcétera, mientras que la efectividad es el resultado de la utilización de esa capacidad para satisfacer con bienes la demanda social. En 1997 el Banco Mundial señaló que *“Un Estado puede ser capaz, pero no muy efectivo si su capacidad no se utiliza en interés de la sociedad”*.⁹⁵

Como un factor posibilitante es como se define de manera amplia a las capacidades estatales a decir de Fiszbein y Kjaer: *“[...] la capacidad del Estado para formular y aplicar estrategias*

⁹³ Morlino, Leonardo, (2014) *op. cit.*, p. 53.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 55.

⁹⁵ Hevia, Felipe, “Construcción de Capacidades Estatales y Patrones de Relación Gobierno-Ciudadanos en México: Un Análisis del Nivel Subnacional”, *Revista del CLAD: Reformas y Democracia*, no. 62, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2015, p. 112, recuperado en www.redalyc.org/artículo.oa?id=357539626004.

para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad'.⁹⁶ Por su parte Grindle⁹⁷ refiere diversos tipos de capacidad estatal: capacidad institucional (hacer reglas de juego efectivas), técnica (macroeconomía y políticas fiscales sanas), administrativa (infraestructura y servicios a la población) y política (canales legítimos de demandas, resolución de conflictos y representación, responsabilidad de los funcionarios, participación ciudadana y toma de decisiones). Alonso señala dos dimensiones de capacidad estatal: las técnico-administrativas con una visión hacia adentro del aparato estatal y las relacionales que atienden la relación del Estado con el entorno socioeconómico, en el nexo Estado-sociedad.

La naturaleza de la relación de los ciudadanos con sus autoridades tiene por base dos tipos de argumentos: aquellas de carácter hegemónicas que se dan en favor del gobernante con subordinación del ciudadano, identificadas como particularistas y aquellas que apelan a una relación de derechos ciudadanos, donde sobresalen figuras de participación reglamentaria. La naturaleza puede poseer carácter institucional o no. Son institucionales al existir algún tipo de norma que las organiza; o como extra-institucionales al presentarse formas no reglamentadas de relación, como las contenciosas, las acciones de protestas que se rigen por el legítimo derecho de manifestación.

La capacidad de respuesta por parte del gobierno tiene regularmente carácter diferenciado cuando se trata de relaciones institucionales, es parte del ejercicio subjetivo del poder, al hacer uso diferencial de las capacidades institucionales y políticas del gobierno para responder solo aquellas demandas ciudadanas que quiera responder; selecciona a quien escuchar y responder, y responde con cierta efectividad, es parte del sesgo a intereses de la propia autoridad, de la indiferencia por el manejo arbitrario y autoritario de su condición como gobernante.

El gobierno en ocasiones promueve un escenario ideal a sus intereses, canaliza las demandas ciudadanas por medio de las relaciones particularistas, ahí ejerce un poder hegemónico, controla los elementos clave de respuesta y mantiene el poder de la incertidumbre, cuando ejerce el poder sobre el ciudadano en razón de la previsibilidad de la conducta de este último

⁹⁶ *Ibidem*, p. 115.

⁹⁷ Gutiérrez, Cristián, *op. cit.*, p. 19.

para él y de la incertidumbre en que el mismo ciudadano se halle sobre la conducta del gobierno. Mientras se provoquen situaciones de incertidumbre, se tendrá el poder sobre aquellos a quienes afecten las decisiones, como lo explica la teoría del poder burocrático de Crozier.⁹⁸

A mayores niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones gubernamentales, las autoridades alcanzan efectivos medios de presión para centralizar el poder: tiene el poder de dictar reglas generales y hacen excepciones en su aplicación cuando les resulta conveniente, el poder de “todo lo puedo”, adherido a su condición de autoridad. En el fondo se trata del aumento del poder del Estado respecto de los ciudadanos, al fomentar relaciones particularistas y formas institucionales, es decir, el Estado regula y disminuye la incertidumbre por parte de los gobernados -a quienes controla por medios legítimos y predecibles-, derivado de relaciones institucionales y de las relaciones particularistas en las que el gobierno aumenta su capacidad de generación de incertidumbre por la ausencia de criterios en la respuesta.

La capacidad de respuesta diferenciada se presenta también en la forma de gobierno paternalista, así lo sostiene Hevia,⁹⁹ mediante la reproducción de la política corporativa y autoritaria de subordinación, en que la que se mezcla la lealtad y el miedo, la conveniencia y creencia en el sistema, donde la discrecionalidad y la falta de pluralidad, se ve como una situación normal, no como un problema, dados los parámetros culturales conocidos y reproducidos de generación en generación. Esto se presentó y quizá aún se presenta con la herencia de plazas resultado de un sistema de lealtades, de relaciones particulares, de redes familiares y de amistad, como ocurría y aún ocurre con los maestros, los petroleros, los trabajadores de los institutos de seguridad social y otros organismos corporativizados que cuentan con defensa laboral, trabajo seguro y prestaciones sociales a cambio de lealtad, disciplina y fortalecimiento del sistema recíproco de favores; en pocas palabras, relaciones particularistas que generar condiciones de privilegio.

⁹⁸ Hevia, Felipe, *op. cit.*, p. 126.

⁹⁹ *Ídem.*

Y entonces, dónde queda el pleno ejercicio de los derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales, sin duda con un claro déficit por las capacidades estatales relacionales. Se sustituyen los espacios de participación ciudadana por el mantenimiento de relaciones en el terreno particularista, creando un sistema aparentemente abierto y más efectivo, pero que genera gobiernos de respuesta diferenciada, donde la capacidad de resolver y marcar las formas y tipos de relación se mantiene por parte de los gobernantes.

Cuál es el método más eficaz para evaluar la capacidad de respuesta el gobierno, Morlino¹⁰⁰ sostuvo que se debe examinar la legitimidad del gobierno que nos lleva a la percepción de la respuesta por los ciudadanos, antes que a la respuesta real; que el aspecto central es que la libertad e igualdad se difundan a todos los niveles sociales, desde las masas hasta las élites, con el apoyo de las instituciones democráticas y la creencia en que éstas son las únicas garantes reales de la realización de estos derechos fundamentales de la democracia. Se deben propagar actitudes favorables a las instituciones democráticas y la aprobación a sus actividades sugerirán satisfacción y la percepción de un cierto nivel de respuesta.

Se debe transitar a la exigencia de servicios públicos de mejor calidad en todos los órdenes, especialmente en la salud, educación y en todos aquellos que propicien una vida digna, dejar clara la indignación ante la corrupción, la falta de seguridad ciudadana, entre otras demandas a través de organizaciones ciudadanas y actos públicos de manifestación, para provocar una agenda de reformas constitucionales, legales y reglamentarias, congruentes con las crecientes exigencias de la ciudadanía que demanda más y mejores niveles de representación, participación, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad.

1.3.1.4. Resolución de los problemas de desigualdad y justicia

Si el gobierno del pueblo caracteriza a la democracia, no puede existir en este tipo de régimen marcadas diferencias económicas, culturales, educativas, de desarrollo humano entre los distintos estratos sociales, esta forma de gobierno pugna por el bienestar común, por el desarrollo pleno de grupos e individuos, de la satisfacción de sus necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud, trabajo y progreso, todo ello para cristalizar

¹⁰⁰ Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 54.

derechos sociales, económicos y culturales, de hacer vigentes y materialmente vivos a los derechos humanos.

No puede la desigualdad y la pobreza ser irrelevante para la democracia, representa el principal enemigo a vencer en un régimen de este tipo. Necesitamos que los grupos sociales que se encuentran en esta condición no vean erosionada su inclusión social. Un problema estructural surge de la escasa capacidad del Estado para garantizar los derechos civiles básicos, como el acceso a la justicia, pero hay una vertiente más demandante: la justicia social. El Estado debe cumplir con la misión fundamental de ser soporte y proveedor de los diversos derechos de la población, demandados por la democracia, como lo aseveró Guillermo O'Donnell,¹⁰¹ quien ha insistido sobre la escasa capacidad del Estado y los gobiernos de América Latina para democratizar sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad y heterogeneidad social; con razón señala, que lo que ha provocado la perpetuación de la desigualdad se explica por un acceso desigual a la influencia sobre las políticas públicas, como trampa sistémica en un régimen político, por ello se ha dado una transmisión intergeneracional de la desigualdad que debería avergonzarnos, por la exclusión de los más pobres como sujetos en la política pública.

Los derechos sociales son más precarios que los derechos civiles o políticos, se muestran con graves deficiencias en los países que dicen llamarse democráticos; para superarlo se requiere un nivel de riqueza social que sustente los medios para concretar políticas de cohesión para los más desfavorecidos y para ello se requiere de organizaciones capaces de obtener el reconocimiento y la expansión de tales derechos, como lo sostienen Rueschemeyer, Huber-Stephens y Stephens.¹⁰² Esto significa la lucha por la igualdad sustancial que busca levantar las barreras que limitan la igualdad social y económica.

La igualdad vista como un valor material, sustantivo, vinculado a la solidaridad, a los derechos sociales y económicos, cuyos obstáculos deben ser removidos al afecta el desarrollo pleno de la persona, es uno de los dos estadios en la afirmación del valor igualdad para Leonardo Morlino,¹⁰³ el otro tiene que ver con la igualdad formal frente a la ley, es decir, la

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 30.

¹⁰² *Ibidem*, p. 5.

¹⁰³ Sahui, Alejandro, *op. cit.*, pp. 282 y 283.

prohibición de discriminación por razón de raza, religión, sexo, etnia, etcétera, que culturalmente también afecta severamente a minorías que padecen este maltrato.

Pero, cómo cambiar este estado de cosas, el Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2010¹⁰⁴ señaló en sus conclusiones que se exige un diseño institucional que garantice la representación de las necesidades de las poblaciones menos favorecidas en la toma de decisiones colectivas; otorgar capacidad de acceso a los ciudadanos a mecanismos igualitarios y transparentes de información que les permita evaluar adecuadamente las políticas públicas; y el adecuado funcionamiento de instituciones políticas que limiten la captura del Estado por parte de grupos minoritarios. Todas estas fórmulas para resolver el problema son muy difíciles de operar porque la marginación de los grupos más desfavorecidos es y ha sido total: en materia económica, cultural, educativa y en consecuencia política; han sido por siglos ignorados, excluidos del desarrollo e invisibles para su involucramiento en el diseño e instrumentación de programas para su beneficio, y se les ha visto más como botín político electoral.

Informes de organismos internacionales han señalado, “*si las democracias no priorizan la realización efectiva de la ciudadanía, estarán por debajo de los umbrales mínimos y perderán legitimidad y sostenibilidad*”.¹⁰⁵ Que se debe de trabajar más en temas como la disminución de las desigualdades de ingreso y en avanzar en la igualdad de género y de etnia.

Para disminuir la desigualdad y alcanzar el ideal democrático se requiere la amplia aplicación y vigencia de los derechos sociales como el mejor medio disponible, es necesario rediseñar las políticas que apoyan los derechos sociales. Se ha sostenido, y con razón, que la región de América Latina combina una democracia electoral avanzada con la peor distribución del ingreso en el mundo; se combina un Estado de derecho funcional con altos niveles de corrupción, impunidad e inseguridad; “[]...*altos niveles de pobreza con una masa crítica de gente urbana, informada e hiperconectada*”.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 30.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p.31.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 32.

Existen dos fases de la igualdad: la formal tiene que ver con la igualdad frente a la ley, que prohíbe la discriminación por razones de sexo, raza, nacionalidad, religión, idioma, opiniones y condiciones sociales o personales, y la igualdad sustancial que corresponde a la igualdad económica y social, el desarrollo humano de las personas y la participación de la población en la organización social, económica y política de un país. Lamentablemente la implementación de la igualdad sustancial, por las fuertes barreras que existen para conseguirla, está más cerca de ser un objetivo utópico, esta no es propugnada por todos los simpatizantes de la democracia.

La transparencia es el presupuesto *sine qua non* de la democracia participativa. Es claro que la rendición de cuentas es un derecho y obligación para conseguir un buen gobierno y cohesión social; estos son elementos de carácter procedimental con fuerte vinculación al contenido democrático, por ser torales para la construcción y ejecución de políticas públicas que favorecen la presencia de sociedades más cohesionadas. La cohesión social será siempre una prioridad por las desigualdades sociales existentes, los pocos ricos y muchos pobres, los marginados y los de las oportunidades, la disparidad creciente entre el crecimiento económico y la calidad de sus resultados sociales, el aumento de las brechas sociales y las inequidades económicas.¹⁰⁷

La cohesión social busca niveles de equilibrio en las relaciones sociales que parten de condiciones de bienestar para la generalidad de la población, que se ha de lograr mediante políticas públicas de protección social para promover la inclusión mediante la erradicación de la pobreza, reducción de las desigualdades y la exclusión social, o dicho de otro modo, la búsqueda y logro de crecimiento inclusivo y sostenible para el desarrollo humano, es un concepto para mitigar las disparidades existentes entre ciudadanos y naciones.

Cuando se habla de cohesión social se refiere a la estrecha conexión que debe existir entre el crecimiento inclusivo y sostenible y el gobierno democrático, conexión sustantiva, de causa a efecto; no se puede generar desarrollo humano y crecimiento inclusivo y sostenible, si no es en un régimen democrático, de respeto por los derechos humanos y de un interés de

¹⁰⁷ Tornos Mas, Joaquín et al., *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*, Barcelona, España, Diputación de Barcelona, 2012, pp. 15-16, recuperado en <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52249.pdf>.

acciones gubernamentales de calidad. El concepto de desarrollo humano es bastante amplio, incluye la salud, la educación, la igualdad de género, el empleo, la vivienda, la protección social y la inclusión social, así como aspectos relacionados con el desarrollo económico como el crecimiento, el empleo, el comercio y la participación del sector privado.¹⁰⁸

Entre los fines del Estado, del derecho, la política y la democracia esta uno que es de valor primigenio: la justicia, “*la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su propio derecho*”. Como lo dijo Ulpiano,¹⁰⁹ quien enlazo al derecho con la justicia en sus tres principios básico: “*vivir honestamente, no dañar a los demás, y dar a cada uno lo suyo*”. el derecho humano de acceso a la justicia atenderá el goce y disfrute de las libertades y a la igualdad en el ámbito de una doble dimensión de las personas; en lo individual y en lo social, es decir, ejercer las facultades de hacer o no hacer que les permite la ley y ser tratados por el derecho en forma igual a sus semejantes, sin distinciones, sin discriminación, con la obligación por parte de las autoridades de tratarlos de forma igual y que por tanto se generen en las personas las mismas oportunidades de desarrollo y crecimiento social, cultural y económico.

Enrique Suárez-Íñiguez¹¹⁰ cita el concepto de justicia de Rawls como el conjunto de principios que asignan derechos y deberes básicos y que determinen cuál es la distribución correcta de las cargas y beneficios sociales, siendo la justicia la interpretación de ese cometido, bajo los valores de igualdad y libertad, esto es, que todos tengan un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales, ya que son necesarias las libertades para gozar de nuestros derechos y cumplir con nuestros deberes, aplicándose igual para todos y buscando como repartir de la mejor manera la riqueza, los cargos y los empleos, para mitigar la desigualdad, bajo la idea de que el objetivo de la política es la justicia.

De estas ideas se desprende el concepto de justicia social que exige que todos los grupos sociales tengan acceso a la educación y a la cultura, a una vivienda digna, a la salud, a un empleo bien remunerado, a la alimentación y al vestido, a un ambiente sano, al acceso a las tecnologías, al progreso económico para alcanzar en lo general una vida digna que valga

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 13-14.

¹⁰⁹ Rodríguez, Yolanda y Berbell, Carlos “Ulpiano, el dar a cada uno lo suyo”, Conflegal, 12 agosto, 2018, recuperado en <https://conflegal.com/20180812-ulpiano-dar-uno-lo-le-corresponde/>.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 25.

vivirse, para alcanzar la cohesión social con la participación en el impulso del Estado Social de Derecho, en la aspiración realizable de alcanzar el equilibrio entre la libertad y la igualdad para otorgar a todos los mínimos indispensables para su bienestar, en la posesión y ejercicio de los derechos sociales, mediante las compensaciones a que haya lugar, sin menosprecio de los méritos a reconocer.

Se ha advertido de una baja en las perspectivas económicas para un gran número de países, agravándose por la emergencia sanitaria mundial del COVID-19 que paralizó las actividades productivas por varios meses en el 2020, lo que afectará la estabilidad social, la lucha contra la pobreza y la inclusión social. Para Zovatto y Tommasoli¹¹¹ se requiere repensar en estrategias de desarrollo y financiamiento de las políticas sociales mediante la universalidad de ciertas prestaciones sociales más que en la tradicional focalización.

Las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, acuñan conceptos complementarios al Estado de derecho. Han aparecido los de Estado social de derecho, Estado social y democrático de derecho. O'Donnell señala que el Estado de derecho no solamente será un Estado gobernado por la ley, sino un auténtico Estado democrático de derecho, que el Estado de derecho es uno de los pilares esenciales sobre los que se basa una democracia de calidad. No basta Estado de derecho sino se busca el bienestar colectivo, el bien común, el respeto a la dignidad humana, el desarrollo cultural, social y económico de la población, la justicia y la seguridad, por ello habrá que incorporar un tercer elemento, la democracia, así la soberanía popular se legitima, al hacerse presente el Estado democrático de derecho.¹¹²

No todo lo concerniente a la elección de las autoridades y la posibilidad de participación en el ejercicio del poder, acompañada por la fuerza normativa de las reglas, constriñe y limita la idea de lo democrático, si no se hace presente el bienestar social, el respeto a los derechos humanos, del ejercicio de libertades y trato igual de la ley, como manifestaciones características del Estado democrático de derecho. Los valores democráticos deben estar presentes: legalidad, igualdad, libertad, respeto, pluralidad, tolerancia, participación, justicia social, dignidad, desarrollo, bienestar y muchos otros que parten de principios morales,

¹¹¹ Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 9.

¹¹² *Ibidem*, p. 20.

políticos, jurídicos y de una ética social, que son fuente inspiradora de la ley, emanada de un poder legislativo que al albergarlos acredita una amplia legitimación social.

Correspondió al humanista germano Herman Heller¹¹³ acuñar el término *Estado social de derecho*, como vía política para salvar los valores de la civilización, que en el año 1929 se enfrenta con el problema de la crisis de la democracia y del Estado de derecho, e intenta salvarlo no sólo de la dictadura fascista sino también de la degeneración a la que fue conducido por el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes. Propuso no renunciar al Estado de derecho, sino darle a éste un contenido económico y social, para constituirlo como una alternativa válida frente a la anarquía económica y hacerle frente a la dictadura fascista.

A decir de Guilmer Alarcón “[...] *la función normativa de un concepto de Estado de derecho aspira a... una utopía normativa; a una legalidad democrática y al respeto de los derechos básicos, como condiciones mínimas, en el marco de un Estado de derecho moderno [...]*”.¹¹⁴

Derecho a la salud, vivienda, educación, trabajo, ambiente sano y sustentable, a la participación política, a la igualdad, al trato digno, a la justicia, son sin duda algunos derechos básicos, solo ahí encontramos en su protección y ejercicio a una legalidad democrática, derechos tutelados bajo el imperio de la ley que nace para el bienestar colectivo y no para satisfacer los intereses de los grupos más poderosos. Para alentar el desarrollo del Estado de derecho se requiere difundir los valores liberales y democráticos a todo el pueblo y élites políticas y promover tradiciones burocráticas y legislativas de eficiencia en la aplicación de las leyes.

El mismo Alarcón¹¹⁵ afirma que cuando se hace presente el proceso dinámico de democratización material y de garantía jurídico-formal de los derechos humanos, aparece el Estado social de derecho donde se pasa de un sistema liberal capitalista a uno neocapitalista. El punto de unión entre el derecho y la democracia es precisamente el Estado social de derecho, aquí los derechos humanos cobran relevancia y se atiende el desarrollo social, cultural y económico de la población. Estado social de derecho que entiende al hombre

¹¹³ *Ibidem*, p. 24.

¹¹⁴ Alarcón, Guilmer, *op. cit.*, p. 69.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 202.

en su dimensión individual y social, un Estado capaz de atacar las violencias estructurales que se gestan en el seno de las instituciones y van en contra de su propio origen y anteponen los intereses individuales y lucrativos por efecto de la corrupción y la impunidad, al interés común y legítimo.

La Constitución es la base para el Estado social de derecho que salvaguarda los derechos fundamentales, cuya función estatal será el velar por esa protección; de esta manera el acceso a la justicia es una consecuencia, existiendo un pleno respeto al pluralismo, donde la participación social es vital para la toma de decisiones y para la fiscalización de las labores estatales y se tienda al establecimiento de una cultura de paz mediante la seguridad humana.

El Estado social de derecho busca construir una verdadera democracia social, nace al amparo de los derechos sociales, para la protección de las clases sociales más desprotegidas como la trabajadora, la campesina, los sectores marginados. En el Estado social de derecho se le da a la ley un enfoque humanista-social, se habla no solo del apego a la ley sino del apego a las necesidades sociales y al respeto de sus derechos fundamentales, como lo refiere Jesús Ballesteros: “[...] *esta nueva modalidad política se basa en la conciencia de la necesidad de liberar al hombre no solo del miedo de la opresión y la tiranía... sino también de la menesterosidad social, del hambre, de la miseria y de la incultura*”.¹¹⁶

Se han clasificado las formas de Estado en tres históricas dimensiones como lo puso de manifiesto Alessandro Pizzorusso¹¹⁷ Estado liberal, Estado Social de Derecho y Estado Socialista. En el primero sus valores básicos lo son la libertad, la propiedad individual, la seguridad jurídica, la igualdad en sentido formal y la participación de los ciudadanos a través del sufragio para la formación de la voluntad general estatal; el mercado y el individualismo se consideran como piedra angular de la felicidad, en el que aflore el sentido competitivo del hombre por su naturaleza y en donde el Estado tiene la tarea de asegurar el respeto a un mínimo de reglas de corrección. Bajo este tipo de Estado se generaron desequilibrios sociales y la justicia social nunca llegó por lo que apareció una forma de Estado interventor generado

¹¹⁶ Álvarez, Oscar Luis, *Estado Social de Derecho, Corte Constitucional y Desplazamiento forzado en Colombia*, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p. 20.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 17.

por la conciencia del proletariado para oponerse al liberalismo y particularmente al abstencionismo estatal y el individualismo.¹¹⁸

Los valores del Estado Social de Derecho lo constituyen la justicia social, la igualdad y el bienestar material de todos los ciudadanos dentro del marco legal buscando construir un orden justo y equitativo. El crear los supuestos sociales de la libertad para todos ha de permitir suprimir la desigualdad social, siendo este el papel del Estado Social de Derecho; en él la libertad y la igualdad se asume y se dinamiza para que el individuo y la sociedad no se consideren categorías aisladas y contradictorias, sino en implicación recíproca de la realización del uno con el otro; se trata de que los individuos puedan ejercer su libertad contando con las condiciones mínimas de existencia que el Estado Social de Derecho debe garantizar.

En el Estado Socialista en aras de una igualdad social, cultural y económica se restringen las libertades en materia económica, la libre empresa, la libre concurrencia, al ser el Estado quien concentra y monopoliza todos los medios de producción, por lo que los derechos de igualdad rivalizan con el ejercicio de libertades, que trasciende a inhibir y restringir la competencia en muchos ámbitos, entre ellos el de la política.

1.3.1.5. Respeto pleno a los derechos, creación de nuevos y conquista de libertades

Sin duda, los derechos de que gozan los ciudadanos y la población en general de una nación es fiel reflejo de su avance en materia democrática, las facultades, prerrogativas, potestades y atribuciones concedidas por ley o reconocidas por el orden jurídico en favor de los gobernados, hablan del grado de desarrollo de los dos principales postulados que sostienen a la doctrina democrática, es decir, la libertad y la igualdad, estos derechos generan el empoderamiento de los individuos, de los grupos, de las organizaciones sociales en distintos rubros de la vida privada y pública.

Para Morlino¹¹⁹ hay dos dimensiones primarias que son importantes para una buena democracia: una tiene que ver con la capacidad de enriquecer el legado de derechos para

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 19.

¹¹⁹ Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 50.

disfrute de los ciudadanos, sin dañar o limitar los de los demás, y la otra con los procedimientos reales para garantizar esos derechos. Los valores de la democracia traducidos en libertad e igualdad se materializan en el conjunto de derechos civiles y políticos con clara influencia del primero de ellos, es decir, la libertad, y de derechos sociales que emergen del valor de la igualdad o solidaridad.

El consagrar la Constitución derechos fundamentales a las personas en lo concerniente a su vida, salud, vivienda, educación, trabajo, propiedades, igualdad de derechos y oportunidades, prohibición a la discriminación, libertad de expresión, imprenta, culto religioso, asociación, empresa, tránsito, etcétera, unidos a las garantías de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, sumando y reconociendo los derechos humanos identificados en los tratados internacionales, nos permite visualizar una dimensión de la calidad democrática relativa a la profundización y creación de nuevos derechos para la población, en la medida en que se acredite el carácter positivo de la norma, es decir, que esta se cumpla y por tanto, se observe.

La pertinencia de un régimen democrático exige una ampliación efectiva y extensiva de derechos civiles, sociales, económicos y políticos, lo que denota la presencia de calidad democrática: La libertad, igualdad y los procedimientos institucionales son tres aspectos sustanciales, son el conjunto de derechos civiles y políticos que se pueden medir empíricamente. Se requiere estudiar y analizar el grado de consolidación y de aseguramiento de esos derechos, que deben reconocerse dentro de los estándares mínimos de calidad deseables.

Los derechos políticos incluyen el sufragio universal de los ciudadanos a competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electos en cargos públicos, de elegir al gobierno en forma directa y de ejercer influencia en los candidatos o bien elegirlos en elecciones primarias o intrapartidarias, el derecho en el otorgamiento de la ciudadanía política a los adultos residentes en el extranjero, entre otros.

Los derechos civiles fundamentales contemplan la libertad personal, a la privacidad, residencia y tránsito, a emigrar o expatriarse, derecho a la defensa legal, a la inviolabilidad de la correspondencia, la libertad de pensamiento y de expresión, el derecho a la educación, a la información y a una prensa libre, la libertad de reunión, de asociación y de organización,

etcétera. Los derechos civiles económicos se refieren al derecho a la propiedad y al emprendimiento privado, a los derechos asociados con el empleo y su realización, el derecho a una justa retribución, al tiempo de descanso y el derecho a la negociación colectiva.

En un Estado democrático los principales derechos sociales abarcan el derecho a la salud, es decir, al bienestar físico y mental; a recibir asistencia sanitaria y seguridad social; el derecho al trabajo; a la dignidad humana; el derecho a huelga; a la educación; a un medio ambiente sano, y a su protección, derecho a la vivienda. Estos lamentablemente enfrentan serios obstáculos para su plena vigencia, representan indicadores de primer orden para la cohesión social, el desarrollo sustentable e inclusión, se consideran de un alto rango para calificar en la calidad y consolidación democrática.

1.3.1.6. Participación y competencia política

Tenemos claro que los dos motores que impulsan la calidad democrática son la competencia política y la participación ciudadana, por ello, con acierto se dice que la democracia es un método, un conjunto de reglas de juego que se dan para permitir la participación y la competición a todos los ciudadanos en la vida pública, en el acceso y ejercicio del poder público, reglas que establecen estructuras y procedimientos para la resolución pacífica de los conflictos a través de diferentes medios, que garantizan los derechos civiles y políticos como la libertad de pensamiento, palabra, publicación, asociación, derecho a votar y ser votado, a participar en asociaciones y partidos políticos, a elecciones libres, competitivas, periódicas y justas, con pluralidad política, diferentes organizaciones de intereses y la existencia de fuentes alternativas de información, entre otras condiciones.

En la democracia se debe gobernar en beneficio del pueblo dado el principio de la soberanía popular, debiendo incluir a mayorías y minorías por tratarse de un gobierno de consenso que comparte los valores de la sociedad, siendo este el consenso básico, las reglas del juego electoral que es el consenso procedimental y el de la acción política o consenso político que incorpora a mayorías y minorías, como lo clasifico David Easton, teniendo relevancia la idea de Sartori que establece que en el ámbito electoral prevalecen las mayorías dado el consenso político, que en las Constituciones democráticas se trata de gobierno de la mayoría con énfasis en los derechos de las minorías, y en lo social cuentan mayorías y minorías en cuanto

a los derechos del individuo frente a la sociedad y al poder, con base en el consenso básico de los valores compartidos en comunidad.¹²⁰

Necesitamos, como lo ha dicho Held,¹²¹ de una gran participación ciudadana para gestionar la complejidad y el pluralismo consustanciales a los procesos democráticos de gobierno, que se ha de traducir en los mejores resultados en términos de la vitalidad de la comunidad política y de la generación de bienes públicos y de instituciones con incentivos para la rendición de cuentas. En la democracia los gobiernos están obligados y deben permitir la participación de los ciudadanos en forma individual u organizada en la formulación, desarrollo y escrutinio de las políticas públicas. Es claro que la participación ciudadana directa es un instrumento para lograr políticas públicas con fines decididos democráticamente, mediante una ciudadanía más y mejor informada.¹²²

Para Habermas¹²³ la democracia debe garantizar como mínimo procedimental: la participación política del mayor número posible de ciudadanos, regla de mayoría para las decisiones políticas, derechos de comunicación habituales y la protección de la esfera privada. Para este autor el Estado democrático tutela la garantía de los principales derechos: libertad, varios partidos en competencia, elecciones periódicas, sufragio universal, decisiones colectivas o pactadas bajo el principio de mayoría tras un libre debate entre las partes o aliados de una coalición gubernamental.

Por lo anterior, no hay democracia sin una cultura de participación ciudadana, de discusión y deliberación de los asuntos de interés público, importante para la rendición de cuentas, clave para el control de las decisiones gubernamentales, la corrupción y la cohesión social, a través de políticas públicas con fines decididos con su participación, en que se haga presente la pluralidad política representada por los partidos en competencia, bajo procesos justos, legales y equitativos, donde éste presente la tolerancia, la elección libre y periódica de los gobernantes, así como el ejercicio de libertades.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

¹²¹ Álvarez, Oscar, *op. cit.*, pp. 343-344.

¹²² *Ibidem*, p. 351.

¹²³ Figueroa, Raúl, *op. cit.*, p. 42.

1.4. Consolidación democrática

Se define a la consolidación democrática como el proceso en que la sociedad civil adopta y se adapta a estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o en todo; proceso complejo y variado que asume formas y direcciones diferentes y alcanza apoyo para el sostenimiento de instituciones y normas para lograr su persistencia. Como lo señala Morlino, puede consistir en una fijación de pautas, de modelos de comportamientos políticos repetidos en el tiempo; en una posterior articulación de las diversas estructuras democráticas; en una adaptación progresiva de las instituciones a la realidad cambiante en el ámbito del modelo democrático diseñado por la carta constitucional y por las demás leyes fundamentales de un determinado país.¹²⁴

Se entiende como el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis. Cuando se dice que está consolidando un proceso, el factor tiempo aparece como elemento primordial como resultado de complejas interrelaciones entre todos los actores en la vida política de un país, los institucionales y los sociales políticamente relevantes, con sus estrategias, posiciones, opciones, recursos; interrelaciones a la que se suman actores de élite y de masa. Los actores que aprovechan al máximo esta coyuntura sacan ventaja en la afirmación de sus opciones y, en general, en la protección de sus intereses, como lo afirma Rustow.¹²⁵

Las normas jurídicas toman un papel relevante siempre que estén legitimadas por quienes las impulsan, siendo estos los actores políticos y la sociedad en general, para avanzar en las condiciones imperantes rumbo al establecimiento de modelos democráticos de largo aliento, siendo la cultura política participativa quien vigila su positividad o aplicación. O'Donnell afirmó que “[...] cuando las elecciones y sus libertades circundantes se encuentran institucionalizadas, se podría decir que la poliarquía (o democracia política) está “consolidada”, o sea, que probablemente resista”.¹²⁶ Se refiere a un legitimado y robusto

¹²⁴ Morlino, Leonardo y Ruíz de Azúa, Miguel, “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 35, España, Reis, 1986, p. 19.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 13.

¹²⁶ Figueroa, Raúl, *op. cit.*, p. 50.

marco normativo que hace resistente a la democracia, observando que una estructura demasiado rígida corre el riesgo de filtraciones dañinas. El autor señala que cuando se habla de democracias consolidadas se exalta la institucionalización como factor, sobre todo de instituciones complejas como el ejecutivo, partidos políticos, el congreso y el poder judicial.

El proceso de consolidación exige que sean hechos institucionalizados y aceptados por la sociedad en general, tanto la certidumbre de los resultados electorales, de los procedimientos de toma de decisiones y la renovación de los poderes políticos, la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas, conjugadas con la presencia de garantías institucionales de libertades de expresión, imprenta, asociación, trabajo, empresa, culto, etcétera, así como de igualdad de derechos y oportunidades, eliminando la discriminación; legalidad, libertad, igualdad y equidad que denotan la instauración de un régimen democrático que hace posible visualizar el concepto de consolidación democrática.

En el proceso de la consolidación democrática intervienen una multiplicidad de factores que interactúan entre sí; sin embargo, los especialistas en el estudio de estos temas, disienten en el tipo de factores, en su orden y en su nivel de influencia. La doctrina las agrupa en dos categorías: la primera denominada Enfoque Estructural, que afirma que sin un crecimiento económico sostenido y con una desigualdad social decreciente, una democracia tiene pocas posibilidades de consolidación. La segunda denominada Enfoque Institucional, sostiene que las variables de tipo institucional y cultural son las principales fuentes para la explicación del proceso, con la idea de que la institucionalización de las reglas del juego democrático favorece el tránsito a una sociedad políticamente equilibrada y económicamente fructífera.

Existe una corriente que estudia el origen, estructura y función de las instituciones principalmente políticas y de gobierno, a la que Duverger llama institucional, sostiene que la acción humana está institucionalizada, ya sea en lo informal o formal, en el marco de las tradiciones o en lo legal. La democracia se consolida cuando el actuar queda dentro de las instituciones democráticas que son de carácter formal, siguiendo a Przeworski; Para North las instituciones son las reglas del juego de la sociedad, un conjunto de restricciones que encaminan la conducta humana a través de mecanismos de limitaciones e incentivos, siendo de carácter informal las normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta

autoimpuestos, y formales las reglas, leyes, constituciones que tienen lugar en el ámbito político y del sistema judicial.¹²⁷

Estamos ciertos que la democracia va más allá de sus leyes, es la práctica cotidiana de éstas, influyendo el factor histórico-cultural que regula la relación entre las reglas formales e informales para subordinar a estas cuando atentan contra la calidad democrática. Hodgson sostiene que las instituciones son un sistema de reglas que determinan las conductas sociales, y que la transmisión de éstas se sujeta al conjunto de cultura, lenguaje y hábitos, siendo este último un factor que facilita o evita el estricto raciocinio de las acciones, lo que explica el origen de las reglas informales que desvirtúan la democracia.

Se citan a las prácticas de impunidad, ilegalidad, corrupción, violación a los derechos humanos, violencia, inseguridad, grupos armados, desempleo, pobreza, baja calidad en la educación y salud, baja o nula rendición de cuentas, restricción de información y de libre prensa, como las reglas informales institucionalizadas que son hábitos que denotan un precario o inexistente Estado de derecho y una fallida democracia; algunos hábitos arraigados en el sistema político mexicano. Figueroa refiere que:

*[...] en la medida en que las instituciones sean fuertes y contundentes en la observación y aplicación de reglas formales en primera instancia, se puede decir que el Estado de derecho ha tenido un impacto positivo, y ambos constituyen una plataforma donde la democracia puede construirse sin tambalear.*¹²⁸

De esta discusión académica es rescatable la conclusión de que no es viable una democracia que obvie tanto los aspectos estructurales, como los institucionales y culturales. Se tiene mayor probabilidad de éxito en un proceso de consolidación democrática si se incorporan simultáneamente, cambios estructurales y cambios de tipo institucional. Se asume que los culturales serán consecuencia de las transformaciones tanto institucionales como estructurales.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 47-48.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 49.

Por ello, se define a la consolidación democrática como el proceso en el cual las reglas democráticas son institucionalizadas en leyes y normas constitucionales, siendo aceptadas e internalizadas no solo por la sociedad civil, sino también por la sociedad política, como los mecanismos óptimos para la resolución pacífica de los conflictos y para la expresión de las demandas. Se trata de que se alcancen dos beneficios, uno político que se refleje en una participación política libre y justa, y los económicos, que sean accesibles para todos los miembros y estratos de la sociedad.

Por lo anterior, los fines últimos de un proceso de consolidación exitoso son: consolidar una democracia política, es decir, institucionalizar las reglas del proceso electoral y consolidar una democracia social, es decir, garantizar entre la población una mínima igualdad económica. Se pueden tener las mejores leyes electorales y elegir democráticamente a los gobernantes, pero si el desarrollo humano de la mayoría de la población es precario en materia de salud, vivienda, educación, trabajo y otras necesidades básicas por sus bajos ingresos económicos, la democracia jamás podrá consolidarse.

Existe un elemento importante para comprender la consolidación de la democracia del que depende su funcionamiento, se trata de la deliberación, que ocupa un lugar central, clave para estudiar a democracias de calidad, se considera que es ésta la que sustenta la legitimidad de las democracias contemporáneas. La deliberación ha estado presente en toda democracia antigua o moderna, se refiere a la forma en que se deben tomar las decisiones que afectan a la colectividad y que radica en la discusión y el acuerdo entre los actores políticos, existiendo tolerancia entre los participantes. Se trata que los ciudadanos discutan acerca de los asuntos públicos y vigilen la actuación de los gobernantes. En México mucho tenemos que avanzar en la cultura de practicar la política deliberativa.

La idea de legitimidad democrática se presenta cuando las acciones, normas o instituciones que en ella se presentan pueden ser justificadas como tales dentro de un proceso deliberativo, que se rige por reglas como la libertad y la igualdad de las partes, guiado por el principio del mejor argumento y la exclusión de la coacción, que permite definir a la democracia como aquella “[...] *forma política derivada de un libre proceso comunicativo dirigido a lograr*

acuerdos consensuales en la toma de decisiones colectivas".¹²⁹ Su fuerza legitimadora descansa en la estructura discursiva de formación de opinión y la voluntad que sólo puede cumplir su función gracias a la expectativa de calidad racional de sus resultados. El nivel discursivo del debate público constituya la variable más importante.

Como se ha señalado, la consolidación democrática requiere además de la deliberación, la existencia de un Estado de derecho y de la satisfacción de las necesidades sociales, es decir; pluralidad en el debate público, argumentación de calidad de los actores políticos para generar opinión pública y encausar la voluntad del Estado en políticas públicas que atiendan las necesidades y derechos sociales, con el respeto irrestricto a la ley, fuente viva de la soberanía popular y límite de actuación de las autoridades.

Leonardo Morlino¹³⁰ sostiene que para hablar de consolidación democrática se tiene que tener consolidado el Estado de derecho; lo considera como la primera dimensión en su análisis de calidad de la democracia y que funciona como pivote de las otras dimensiones de carácter procedimental como son la rendición de cuentas (*accountability*) y la reciprocidad (*responsiveness*); y las de corte sustancial: el aseguramiento de los derechos y su profundización de las libertades y la igualdad económica, política y social.

Para otros autores como Juan J. Linz y Alfred Stepan,¹³¹ existen cinco condiciones que deben cumplirse para que una democracia esté consolidada: 1) desarrollo de una sociedad civil libre y activa; elemento cultural que desde nuestro punto de vista deriva de una educación cívica para forjar una sociedad participativa; 2) una sociedad política autónoma, que esté libre de la injerencia e influencia de otras; 3) un Estado de derecho, en el que la ley se cumple y se respeta; 4) una burocracia al servicio del gobierno democrático, que también lo entiendo de carácter cultural, en el sentido que actuarán como operadores de la justicia social y de modelos político-democráticos; 5) una sociedad económica institucionalizada, en aras de

¹²⁹ Pineda, Rodrigo "La Democracia Deliberativa", *Ius et Praxis* vol. 8, no. 2, México, Scielo, 2002, párr. 3, recuperado en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000200020>.

¹³⁰ Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 43.

¹³¹ Méndez, Irma, "El estado actual de la democracia en México: Retos, avances y retrocesos", por Castaños, Fernando, Labastida, Julio y López, Miguel, coords., *Política y Gobierno*, vol. XVI, no. 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009, p. 209, recuperado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327296012>.

alcanzar equidad en el ingreso y proveer de los elementos necesarios para un desarrollo humano pleno.

Para decir que un régimen democrático está consolidado, es que persiste, ha sido estable y fuerte en la legitimidad alcanzada en su interior y en su autonomía. Se trata de la perdurabilidad de los procedimientos y las instituciones del régimen democrático. Morlino observa que un régimen democrático debe concebirse consolidado “[...] cuando entre los ciudadanos se difunde la convicción de que las instituciones políticas existentes, no obstante, sus defectos y fracasos, son a pesar de todo mejores que cualquier otra solución”.¹³²

¹³² Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 43.

CAPÍTULO 2. DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

Con el nacimiento del Estado Mexicano en 1821 y después de tres siglos de dominio de la corona española, los principios y valores democráticos de igualdad y libertad inspiraron a la insurgencia para luchar por una nación independiente, ideales que se vieron plasmados en el proyecto de la llamada Constitución de Apatzingán de 1814, para sustraerse de la dominación extranjera y afianzar “[...] sólidamente la prosperidad de los ciudadanos”,¹³³ con base en la titularidad de la soberanía del pueblo para dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más conviniera a sus intereses, reconociendo el derecho incontestable de abolirlo, modificarlo o alterarlo cuando su felicidad así lo exigiera, buscando la protección y seguridad de las personas. Este documento de gran valor histórico estableció la máxima: “la ley debe ser igual para todos”¹³⁴; reconoció que el goce de este derecho, la seguridad, propiedad y libertad es lo que lleva a la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos; en su texto señaló que la conservación de estos derechos es el objeto de los gobiernos y el fin de las asociaciones políticas. Estas ideas de aspiración constitucional indican que el poder público y la política deben estar al servicio de los ciudadanos para alcanzar su igualdad y libertad, por vía del régimen democrático que tiene como sustento a la soberanía popular.

La Constitución de Apatzingán es el origen, el germen de nuestro constitucionalismo, que subraya las ideas jurídico-políticas fundamentales en pro de los derechos humanos y del establecimiento de un régimen democrático, observándose estos elementos como indivisibles, dado que la función del gobierno ha de otorgar garantías para el pleno goce y disfrute de los derechos de igualdad, libertad, seguridad y propiedad, alcanzar la prosperidad de los ciudadanos y así su felicidad, siendo estos los fines de la democracia, entendida como un sistema de vida, -como lo establece el artículo tercero de nuestra Constitución-, para el constante mejoramiento del bienestar social, cultural y económico del pueblo, que se traduce también en el objeto de un régimen político y de un legítimo sistema jurídico.

¹³³ “Las Constituciones de México”, Constitución de Apatzingán 1814, p. 47, recuperado en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/biddig/const_mex/const-apat.pdf.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 48.

El derecho humano a la seguridad jurídica se vio consagrado en la Constitución de Apatzingán en su artículo 27 al establecer que “*La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos*”.¹³⁵ Precisamente los límites de actuación de las autoridades lo establece la ley y estos persiguen establecer garantías a los derechos fundamentales, que le impone al funcionario una serie de presupuestos, requisitos y condiciones para afectarlos, siguiendo las formalidades normativas, calificándose de tiránicos y arbitrarios todos aquellos actos de autoridad que no se sometan a ellas, actuaciones que deben ser sancionadas bajo una visión de responsabilidad y rendición de cuentas.

La Constitución en comento reconoció el derecho a la presunción de inocencia, la garantía de audiencia, la inviolabilidad del domicilio, los derechos de propiedad, petición, educación, libertad de empresa, de expresión e imprenta, derechos que son parte sustancial de la igualdad, libertad y seguridad que debe garantizar todo régimen de gobierno democrático.

Partiendo de la base que no hay democracia si no existe división de poderes -o de funciones como diríamos ahora-, esta Constitución inspiradora de la Constitución de 1824 dispuso que siendo tres las atribuciones de la soberanía: dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a casos particulares, de ello se encargarían los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los que no debían ejercerse por una sola persona o corporación.¹³⁶

La democracia como el gobierno de las mayorías y de las minorías, del pueblo para su beneficio, del régimen que promueve, protege y garantiza la igualdad y libertad; que está comprometido con el constante mejoramiento social, cultural y económico del pueblo; que establece límites a las autoridades para constituir un Estado de derecho bajo la premisa de la supremacía de la Constitución, la división de poderes y el respeto a los derechos fundamentales, encuentra sus bases constitucionales en las ideas de Morelos, Liceaga, José María Cos, Remigio de Yarza, López Rayón, Sabino Crespo, Quintana Roo, María de Bustamante, Antonio de Sesma y otros diputados del llamado Supremo Congreso mexicano de Apatzingán, que le dieron forma a la Constitución del mismo nombre, que fue pieza

¹³⁵ *Ibidem*, p. 49.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 48.

fundamental de nuestras bases constitucionales, guía y espíritu de los ordenamientos supremos del país, que en materia de derechos humanos estableció los cimientos de la obligación del gobierno de proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos: “*usando de todos los recursos que le franquearán las leyes.*”¹³⁷

El decreto constituyente del 22 de octubre de 1814, llamado Constitución de Apatzingán, no entró en vigor por las circunstancias sociales y políticas que prevalecían en esos años de gran convulsión por la guerra de independencia, resultado de la pugna entre conservadores con ideas monárquicas-centralistas y liberales, cuya bandera fue el federalismo y la conformación de un Estado laico, lo que provocó por varias décadas enfrentamientos bélicos y la inestabilidad política del país.

Nuestro país tuvo que enfrentarse desde su origen a la pugna de las dos corrientes políticas: los liberales y los conservadores, esta pugna marcó la cimiento de las luchas fratricidas que se sucedieron desde el establecimiento del primer imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, la aparición de nuestra primera Constitución en 1824, la promulgación de las siete leyes centralistas de 1836, su reforma en 1843 con las Bases Orgánicas de la República Mexicana, la promulgación de la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma impulsadas por el gobierno de Benito Juárez que le dieron cauce a la República; la segunda intervención francesa que definió el establecimiento del segundo Imperio de Maximiliano de Habsburgo, la recuperación del gobierno por Benito Juárez, la sucesión del poder a Sebastián Lerdo de Tejada y la llegada de Porfirio Díaz, que tras reelecciones sucesivas hace reaparecer el clamor de “Sufragio efectivo no Reelección” invocado por Madero, que ante los visibles estados de opulencia de unos cuantos y la pobreza de muchos desata la revolución mexicana.

La gesta revolucionaria permitió emerger a una Constitución política de avanzada, la primera en el mundo en consagrar los derechos sociales, así en Querétaro en 1917, aparecen los ideales del pueblo mexicano para dar libertad e igualdad a sus pobladores, para establecer elecciones limpias y para consagrar la soberanía popular para atender el bienestar, la seguridad jurídica, el desarrollo social, cultural y económico del pueblo.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 58.

En los movimientos de independencia, reforma y revolución se hizo presente el *desideratum*, el deseo vehemente de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población, luchas que tuvieron en el centro de su accionar el lograr el bienestar del pueblo, ideas bajo principios democráticos que produjeron el sacrificio de miles de vidas humanas que lamentablemente no hicieron cambiar lo suficiente el estado de cosas que las motivaron.

Con el paso de los gobiernos postrevolucionarios, se estableció en México un régimen político que tuvo vigencia por más de setenta años, en el que mantuvo un papel protagónico el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fundado en 1929 bajo las siglas del PNR (Partido Nacional Revolucionario) y que se mantuvo en el poder sin permitir condiciones de equidad para la existencia de una competencia político-electoral y del ascenso de otras figuras políticas de un partido distinto para lograr la alternancia en el poder, configurándose un régimen autoritario configurando un Estado de partido hegemónico, régimen político caracterizado por el control absoluto de los actores políticos, una gran debilidad del Estado de derecho, inequidad en la distribución de la riqueza, una gran concentración del poder, trayendo consigo arbitrariedad, discrecionalidad, autoritarismo y corrupción en la vida pública mexicana.

La aparición del PRI como partido hegemónico de Estado arrojó los intereses nacionales plasmados en nuestra Carta Magna, a una posición de categoría ínfima: se concentró el poder en el Presidente de la República, quien en su calidad de jefe del Estado, Gobierno y partido, designaba a su sucesor, a legisladores, gobernadores, Ministros de la Corte, presidentes municipales y prácticamente a todas las principales posiciones gubernamentales, subordinando al legislativo y al Judicial a sus intereses, afectando el principio de carácter democrático de la división de poderes, que encausa los frenos y contrapesos para el control interinstitucional.

La población resultó cooptada por el corporativismo ya que obreros, campesinos, empleados, comerciantes y profesionistas, se agruparon en los sectores que integraban el partido del gobierno, que mediante prebendas y dadivas a sus líderes, mantenían cohesionado el régimen – el gobierno, el partido y sus sectores – mediante el control y la subordinación de los “representantes populares”. La competencia política fue nula, los opositores siempre fueron

censurados y hostigados, las elecciones no resultaban limpias en la medida en que la organización de los procesos electorales corría por cuenta del gobierno y de sus principales actores en defensa del partido; en suma tuvimos gobiernos posrevolucionarios autoritarios, con deficiente vocación democrática, sin cultura política, de legalidad y constitucionalidad que le diera consistencia a los principios supremos, a las ideas fundamentales y a los derechos humanos consagrados en la misma.

Se fue cediendo paulatinamente a las presiones de la oposición, se le dio participación en los congresos a través de la representación proporcional, se le cedieron espacios para mantener estabilidad y así lograr su permanencia en el poder; los movimientos sociales ocurridos los últimos años de la década de los 60's fueron significativos para encaminarnos hacia la transición democrática en la búsqueda de un cambio de régimen; el paro de los médicos residentes y las manifestaciones de estudiantes y profesores universitarios que terminó con el genocidio en Tlatelolco en el 68, la aparición de la guerrilla urbana y rural que se presentó en esos años, detonaron el inicio de una ruta hacia la democracia que ya no podía ser detenida.

Ese régimen político debía ser rebasado, las condiciones de competencia político electoral debían cambiar, la alternancia en la conquista del poder público tendría que presentarse como resultado de la imposición de la pluralidad ideológica, haciendo cambios a la legislación, fruto de la negociación política para avanzar en la equidad para hacerlo posible; había que trazar una línea hacia la democracia, se tendrían que superar las precariedades e ir hacia una transición política.

2.1. Transición democrática

Por transición política se entiende el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso, así como los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso.¹³⁸ Se entiende como el cambio que transita de un estado de

¹³⁸ Cansino, César y Covarrubias, Israel, eds., *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, CEPACOM, 2007, p. 13.

cosas imperante por quienes controlan el poder y su apertura en su acceso como resultado de la pluralidad política y los ajustes en la legislación y en el entramado institucional.

Para Leonardo Morlino,¹³⁹ la transición democrática se refiere a los momentos fluidos y confusos en que están a punto de surgir las nuevas estructuras democráticas, pero al mismo tiempo, permanecen algunas estructuras propias del antiguo régimen, si la instauración se caracteriza por el diseño de las nuevas instituciones, procedimientos y todos los aspectos propios de un sistema democrático. Es el momento de la simbiosis, viejas y nuevas estructuras, instituciones y procedimientos conviven, las que impulsan un rediseño democrático y aquellas que luchan por mantenerse.

En las transiciones democráticas, la base del cambio político se encuentra en las negociaciones, compromisos y acuerdos gestados por las elites políticas; a decir de César Cansino,¹⁴⁰ la transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. Identificamos claramente los polos opuestos: discrecionalidad versus discusión y deliberación; control por la élite en el poder versus control constitucional y participación ciudadana.

El inicio de la transición política en México se identifica con el reclamo democratizador de 1968 y la represión con la que fue sometido en la llamada “guerra sucia”, lo que provocó movilización social en la que participaron universidades, sindicatos, organizaciones agrarias y populares, que demandaban reformas que se convirtieran en la vía institucional a esa diversidad de expresiones, para ir en la búsqueda de un sistema político democrático.

Las reformas electorales del 77 buscaron institucionalizar a la oposición; las graves crisis económicas sufridas en el país en el 82 y en el 88 se conjugaron con la crisis política detonada por las competidas elecciones de 1988, por el fraude electoral que dio por ganador a Salinas

¹³⁹ Morlino, Leonardo y Ruíz de Azúa, Miguel, *op. cit.*, p. 19.

¹⁴⁰ Cansino, César y Covarrubias, Israel, eds., *op. cit.*, p. 18.

de Gortari, desconociendo el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, resultando insuficiente el marco legal institucional para permitir su transparencia y la limpieza de la elección, lo que abrió espacios para que la competencia política se robusteciera y la integridad de las elecciones fuera un anhelo por conquistar, lo que obligó al gobierno a dejar de intervenir de manera directa en la organización de las elecciones, dándose un primer paso en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, que incorporó inicialmente al Secretario de Gobernación en su estructura, para luego excluirlo y ciudadanizar este órgano para garantizar la imparcialidad, independencia, objetividad y certeza de las elecciones.

Momentos de crisis y de confrontación entre los actores políticos se vivieron en estos años, se tenía una normatividad electoral restrictiva de acceso al poder que favorecía al Partido Revolucionario Institucional que dio lugar en los hechos a un sistema de partido único, de partido hegemónico. Se pasó de un régimen autoritario, donde la discrecionalidad abundaba en todos los órdenes, dejando a un lado la aplicación de la ley, con muestras reales de un gobierno despótico, en el sentido de que el mismo gobierno que ejecutaba las leyes, era el que las creaba y que las juzgaba, sobre todo por el férreo control priista que se ejercía, considerando el poder absoluto que tenía el presidente de la república.

Cuál era entonces el estado de cosas que se vivían en este periodo: ilegalidad en los procesos electorales, es decir, juego sucio, no respeto al voto ciudadano, la corrupción en el ejercicio del poder, una dependencia y subordinación del poder legislativo y judicial al ejecutivo federal, las amplias facultades constitucionales y meta-constitucionales del presidente de la república -como las llamó Jorge Carpizo McGregor-, que no hacía visible los límites a sus poderes fácticos y legales.

La transición en México de acuerdo con Woldenberg,¹⁴¹ se da al instaurar instituciones democráticas para hacerlas funcionar, refiriéndose con esto a la creación de instituciones autónomas, dejando atrás su dependencia del poder ejecutivo en donde no se podían realizar cambios, ni una libre toma de decisiones. La autonomía del IFE en su origen, siempre se puso

¹⁴¹ Woldenberg, José, *Transición a la Mexicana: Lo electoral como eje del cambio político*, en Hémond, A. & Recondo D., coords., “Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación Política”, México, Instituto Federal Electoral-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-IFE, 2002, párr. 1.

en entre dicho, el control de las elecciones se mantenía a través de la selección de personas vinculadas al grupo en el poder, para operar a través de ellos, condición que en muchos casos ha prevalecido en los Estados de la república, donde los Institutos Electorales Locales son controlados por los gobernadores en turno.

Significativa fue la reforma electoral de 1996 que logró construir instituciones y procedimientos para garantizar la imparcialidad electoral, condiciones más equitativas en la competencia político electoral, recursos legales para dirimir con certeza los conflictos, fórmulas para formar los cuerpos legislativos con una mayor representación del electorado, acceso a nuevas ofertas políticas y un diseño democrático para el Distrito Federal. Relevancia tiene, en este proceso de transición, los resultados de las elecciones de 1997, en las que por primera vez el partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió la mayoría en la cámara de diputados federal, elección concurrente con aquella en que se eligió por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal, cargo que fue ganado por Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En esos casi veinticinco años se dio un crecimiento en el terreno político, se edificó una plataforma legal e institucional para que la diversidad política pudiese expresarse, competir y convivir de manera pacífica, se abrió el espacio institucional a la pluralidad, de innovaciones constitucionales y legales sucesivas que se convirtieron en canal del debate y la contienda, para garantizar la diversidad que permitió modificaciones en el mundo de la representación política.¹⁴² A decir de Silva Hersong Márquez¹⁴³ nuestra transición estuvo ligada a la singularidad del régimen político desde el cual se operó el cambio: autoritario pero civil; no competitivo, pero con elecciones periódicas; híper-presidencialista, pero con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario, pero sin una ideología cerrada; corporativo, pero inclusivo. La transición adoptó tiempos y formas propias:

¹⁴² *Ibidem*, p. 41.

¹⁴³ Silva-Herzog Márquez, Jesús, “El antiguo régimen y la transición en México”, reseña de Nicolás Pineda Pablos, *Región y Sociedad*, vol. 12, no. 20, Hermosillo, México, Scielo, 2000, p. 174, recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252000000200007.

[...]su impulso central no radicó en la necesidad de superar un régimen dictatorial para refundar al Estado, sino en modificar de manera amplia las reglas tanto de acceso al poder público como de ejercicio del mismo a través de un proceso que siguió en lo fundamental una dinámica reformista y no rupturista revolucionaria que transformó gradualmente el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno.¹⁴⁴

Cambios radicales se dieron en la representación política: alternancia en distintos niveles de gobierno, ya que antes de la elección del 2 de julio de 2000, fecha en que se elige a Vicente Fox como el primer presidente de la república emergido de un partido político distinto al PRI, del Partido Acción Nacional (PAN), el país se había pintado multicolor en razón de la alternancia electoral que se registró en ayuntamientos, congresos y gubernaturas. En el nivel municipal el PAN gobernaba a 27.5 millones de personas, el PRD a 18.9 y el PRI a 42.5, es decir, más de la mitad de la población era ya gobernada por partidos distintos al PRI. De las 32 entidades federativas, los partidos opositores al PRI ya gobernaban 11 Estados y en las capitales de las entidades el PRI gobernaba solo 14. En las Legislaturas o Congresos locales hicieron presencia “gobiernos divididos en 11 Estados”, es decir, en los Congresos Locales no tenía mayoría el partido político que ocupaba la gubernatura del Estado.

Fueron componentes significativos en esta etapa de la transición: una nueva distribución de poder a nivel nacional, medios de comunicación cada vez más autónomos y críticos, la multiplicación de organizaciones y movimientos sociales fuera del ámbito corporativo, así como la existencia de un marco de libertades individuales y colectivas cristalizadas en sus aspectos básicos. Se ha dicho que nuestro proceso de transición democrática fue atípico, llevó casi un cuarto de siglo para fructificar, su proceso fue lento, gradual y limitado; para algunos se caracterizó por saltos cualitativos que no permite que se hable de un proceso continuo; que los poseedores del poder nunca perdieron el control del proceso, asumieron los cambios electorales en momentos críticos que afectaban su legitimidad, esto permitió una apertura

¹⁴⁴ Gutiérrez, Roberto, “La evolución política de México y la reforma del Estado”, *El Cotidiano*, vol. 16, no. 100, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad, 2000, p. 160, recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32510017.pdf>.

controlada y restringida en lo electoral con fines pragmáticos, en el interés de que el PRI se reprodujera en el poder.

Nuestra transición trajo consigo la flexibilización de las restricciones a la competencia política y de la participación, es decir, vivió un proceso largo de liberación política, lo que permitió nuevos equilibrios políticos y alternativas viables al Partido Acción Nacional (PAN) para acceder al poder una vez que el régimen fue acotado y obligado a aceptar su derrota por vía de las urnas. En México se registró un hecho inédito en las transiciones democráticas: la ausencia de un pacto entre los actores políticos del viejo y del nuevo régimen, antes y después de la alternancia, lo que trajo consigo una problemática delicada para el nuevo gobierno: el rediseño institucional y normativo del nuevo régimen sobre la base del régimen heredado, en un contexto altamente competitivo y sin una mayoría en el congreso por el partido en el poder como para hacer avanzar dichas reformas con alguna certidumbre.¹⁴⁵

Los valores y las prácticas democráticas que se presentaron después de la alternancia surgidas de la transición, no pudieron ser albergados en el entramado institucional y normativo que provenían del viejo régimen. El gran desafío para México fue la reforma del Estado, la creación de una nueva constitución o su reforma integral que hiciera compatible y coherente a nuestras leyes e instituciones, por una parte, y las necesidades y exigencias de una auténtica democracia, por la otra, lo que anunció realizar Vicente Fox, pero que al final no pudo o no quiso lograr.

Cansino y Covarrubias señalaron que, si no se avanzaba en la reforma constitucional, nuestro país estaría instalado indefinidamente en una peligrosa ambigüedad institucional y normativa que podía poner en riesgo la propia permanencia del nuevo régimen en construcción. La ambigüedad normativa, para ellos, fue un componente del sistema político, que no debía mantenerse en el nuevo a riesgo de generar enormes controversias constitucionales y comprometer la propia institucionalidad.

¹⁴⁵ Domínguez, Lucía y Cansino, César, “El desafío democrático: la transformación del Estado en el México pos-autoritario”, México, Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada, A, e., 2004. Estudios Políticos, vol.8, núm.5, mayo-agosto,2005, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 188, recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439533011.pdf>.

Si nuestra carta magna es ambigua en muchos aspectos es porque así convenía a un régimen sustancialmente autoritario que tenía en la ley a un aliado, pues podía interpretarla a su conveniencia en ciertas circunstancias, pero en un régimen democrático la ambigüedad normativa solo alienta la confusión y la confrontación.¹⁴⁶

La reforma del Estado no prosperó, la alternancia política que experimentó México en el 2000 no garantizó por sí sola las condiciones para la refundación del entramado institucional y normativo que regía la vida del país, esto evidenció la incapacidad del primer gobierno de la alternancia para darle congruencia al proyecto del cambio que lo llevó al triunfo, poniendo en riesgo la legitimidad y la gobernabilidad democrática del nuevo régimen.

La transición democrática en México termina para algunos con la alternancia del poder ejecutivo federal ocurrida el 2 de julio de 2000, y para otros aún estamos inmersos en ese periodo, es claro que este proceso está en marcha y que las condiciones actuales parecen idóneas, sobre todo con la llegada al poder en las pasadas elecciones del 2018 del primer partido político de izquierda que ha sostenido que llevará a cabo un cambio de régimen. Distinguidos politólogos han dicho que entre la segunda parte del gobierno de Vicente Fox y el final del de Felipe Calderón, la transición democrática mexicana se desvió y la naturaleza misma del régimen quedó en entredicho.

Después del cuestionado triunfo electoral de Felipe Calderón, que registró una ventaja solo del 0.56% sobre Andrés Manuel López Obrador, le obligó con las fallas y contradicciones del proceso electoral de 2006 a reformar el código electoral en 2007. Su presidencia no tuvo más remedio que militarizar la lucha contra el crimen organizado, pero las debilidades institucionales y el notable aumento de la violencia hicieron fracasar el proyecto. Se ha entendido que dado el pobre desempeño de la economía y sus efectos sociales contribuyeron a la derrota del PAN en las elecciones intermedias y las del 2012. El sexenio terminó con el retorno del PRI al poder, con interrogantes sobre la naturaleza del régimen político.

¹⁴⁶ Cansino, César y Covarrubias, Israel, eds., *op. cit.*, p. 54.

Lo ocurrido a partir de 2006 fue una oportunidad desperdiciada para ahondar en la democratización y modernización del régimen político mexicano, al no profundizar el cambio iniciado en el sexenio anterior, haciendo posible una regresión, ya que si una vez iniciado el proceso de consolidación, éste no sigue avanzando a buen paso y no genera más apoyo tanto entre las élites como entre las masas, este resultado es posible. El cambio de régimen que se logró con la alternancia no trajo consigo los cambios del entramado institucional para sentar las nuevas bases constitucionales y legales para la llegada de la nueva realidad democrática, la falta de estas reformas puso en riesgo a la transición misma, ya que, en la opinión de politólogos, la regresión autoritaria se estableció de nueva cuenta con la reaparición del PRI en el 2012. Las formas y estilos de gobernar del pasado se hicieron presentes de nueva cuenta, sin que la legislación y las prácticas políticas del sistema le pudiera poner freno.

Con el regreso en 2012 del PRI, se dijo que no era posible pronosticar si el impulso democratizador podría recuperar fuerza o si el país derivaría hacia un sistema político híbrido donde se combinaran, de manera inestable, los elementos democráticos recién adquiridos con rasgos importantes del viejo autoritarismo, que nunca se habían ido o que habían reaparecido. El PRI, al que Felipe Calderón entregó la presidencia en 2012, dijo ser un partido renovado, distinto del que sirvió de instrumento al presidencialismo autoritario que emergió de la revolución mexicana, pero en realidad ninguna de sus viejas características antidemocráticas desapareció durante los doce años en que actuó como oposición. El retorno del poder presidencial a manos del PRI se debió más al fracaso del panismo, que se empeñó en confrontar con todos los medios disponibles, la posibilidad de una alternancia hacia la izquierda, y facilitó el retorno de lo que le era más cercano: la “derecha antigua”, la priista.¹⁴⁷

Ante el rotundo fracaso del gobierno de Enrique Peña Nieto en el que la opacidad, impunidad y corrupción se fortalecieron, haciendo visibles las prácticas antidemocráticas ejercidas durante el amplio periodo como partido hegemónico, se dio en las urnas un “ya basta” contundente con el triunfo electoral de la izquierda representada por Andrés Manuel López

¹⁴⁷ Meyer, Lorenzo, “Felipe Calderón o el infortunio de la transición”, *Scielo*, vol. 55, no.1, México, Foro Internacional, 2015, p. 27, recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185013X2015000100016&lng=es&nrm=iso

Obrador, que registró un apoyo histórico de un 53% de los votos y una amplísima legitimación en su proyecto denominado “la Cuarta Transformación de México”, consiguiendo un cambio radical en la configuración del mapa político del país, ya que su partido “Movimiento de Regeneración Democrática” (Morena) consiguió el mayor número de escaños en el congreso federal, en las legislaturas de los Estados y de un número muy significativo en las alcaldías y de las gubernaturas en juego el 1 de julio de 2018.

2.2. Estado actual del Estado Mexicano en materia de desarrollo democrático

Debemos entender por desarrollo democrático el “*proceso por el cual el sistema político logra acercarse más a sus fines*”.¹⁴⁸ Esto sienta en sus bases que ideológicamente se busca con el actuar del aparato gubernativo atender los intereses y las necesidades de la población, que sus derechos sean salvaguardados y que la vida pública sea regida por el derecho.

Es fundamental para establecer la situación actual que guarda el Estado Mexicano en materia de desarrollo democrático, el que podamos analizar la forma en que se viven los derechos y las libertades de los ciudadanos, el derecho a la igualdad frente a la ley y las oportunidades, como elementos sustanciales y de calidad en el contenido de las democracias; la manera en que ejercen sus atribuciones y se comportan los funcionarios y la burocracia en general al representar a las instituciones; conocer si sus procedimientos pueden ser calificados de calidad democrática y en qué grado se da la satisfacción de la población en las acciones y políticas gubernamentales, para identificar la calidad de los resultados del gobierno desde la perspectiva del ciudadano.

Cuando se habla de desarrollo democrático se alude al respeto de las reglas básicas de este tipo de regímenes que se ven sustentadas en la Supremacía de la Constitución, el pleno respeto a las leyes que de ella emanan, los tratados o convenciones celebrados, que son insumos primordiales de un Estado de derecho; en el fondo se trata de evaluar el buen funcionamiento del sistema democrático, en la medida que le dé cumplimiento a los fines de un régimen de esta naturaleza; como lo dijo Sartori, el que se pueda obtener “*La consecución*

¹⁴⁸ *Ídem.*

de los fines democráticos socialmente identificados como necesarios”,¹⁴⁹ entre los que deben identificarse el ejercicio de libertades, derechos civiles y políticos, el derecho a la igualdad, la cristalización de los derechos sociales, culturales y económicos, es decir, de las prerrogativas inalienables reconocidas por nuestra Constitución y por los tratados internacionales ratificados por México, mediante la existencia real del Estado de derecho, la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades y la capacidad para atender las necesidades de la población.

Como se ha señalado en la presente investigación, luego de la transición democrática todo debe apuntar a la consolidación de la misma, traducida en una democracia de calidad, que con base en las aportaciones de Leonardo Morlino¹⁵⁰ debe proveer tres dimensiones: 1.- la legitimación amplia de un régimen que satisface por completo a sus ciudadanos, identificándola como calidad de resultados; 2.- El goce y disfrute de la libertad e igualdad por comunidades, asociaciones y ciudadanos, que denomina calidad de contenidos; y 3.- si las reglas del Estado del derecho persiguen los objetivos de libertad e igualdad, verificado y evaluado por los propios ciudadanos, a la que llama calidad de procedimientos.

Por tanto, las dimensiones analíticas que señala Morlino¹⁵¹ para establecer cuando estamos en la presencia de una democracia de calidad son: la capacidad de respuesta; cuando se persigue y se logra alcanzar la libertad y solidaridad/igualdad, contando con la capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad civil; en lo que concierne a los procedimientos de la democracia, cita al Estado de derecho, rendición de cuentas electoral, responsabilidad interinstitucional, participación política, competencia política; y, como dimensiones referidas al contenido: el respeto pleno de los derechos traducidos en las libertades conquistadas y la igualdad política, económica y social de aplicación progresiva.

Se trata entonces de estudiar el contenido y el funcionamiento real de las instituciones democráticas; la vigencia y positivación de los derechos fundamentales, la participación y competencia política, las fortalezas y capacidades en los resultados de parte del gobierno, la

¹⁴⁹ Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-Mex 2018”, Fundamentos Metodológicos del IDD-Mex, 2018, párr. 1, recuperado en http://idd-mex.org/2018/cuestiones_metodologicas/n/index.html.

¹⁵⁰ Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 25.

¹⁵¹ Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, párr. 4.

seguridad que provee y la confianza que genera. El desarrollo democrático debe acreditar la capacidad de las instituciones para permitir la participación pública y la inclusión en el sistema político, del que derive un gobierno representativo y responsable del rendir cuentas, abierto a las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, a la igualdad de sus derechos, libertades y oportunidades, así como la plena vigencia del Estado de derecho.

De los resultados electorales del pasado 2 de julio del 2018, que derivó en la mayor votación en la historia de México en favor de un candidato a la presidencia de la república, Andrés Manuel López Obrador, se dio un gran llamado de la ciudadanía para avanzar en una democracia de mayor calidad atendiendo tres grandes áreas donde resulta urgente implementar políticas de mejoramiento, que son al mismo tiempo, un gran déficit y frustración colectiva: políticas anticorrupción; políticas para mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado, y políticas dirigidas a consolidar la seguridad de las personas. A dos años de la elección, fuera de los elementos discursivos del primer mandatario, no se ven resultados en ninguna de las tres áreas.

2.3. Estado de las dimensiones de calidad democrática en México

Lo hemos dicho ya en líneas anteriores, los tres aspectos sustanciales de una democracia de calidad lo constituyen la libertad, la igualdad y los procedimientos institucionales; no perdamos de vista que en las dimensiones de calidad democrática se encuentran los procedimientos que se refieren al imperio de la ley, es decir, Estado de derecho y a la rendición de cuentas, los contenidos que siempre serán la igualdad y libertad, y los resultados que se ven reflejados en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

2.3.1. Dimensión de la calidad de la democracia por resultados

Con relación a la dimensión de calidad de la democracia por los resultados, que se refiere a que el régimen satisface por completo a sus ciudadanos, debemos ir a los estudios que diversos organismos nacionales e internacionales realizan para medir diversos indicadores que tienen que ver con la democracia, es así que citaremos los resultados del Latinobarómetro cuyos estudios abarcan a todos los países de la región y permite ver la situación que priva en

nuestro país y a todos los que integran Latinoamérica, en materia de variables e indicadores de calidad democrática.

En materia de satisfacción con la democracia según este estudio, nuestro país se ha mantenido en los años recientes en los últimos lugares, mientras que Uruguay se ubica en el nivel de satisfacción más alto, obvio que esto tiene que ver con la escasa calidad de los resultados que han tenido los gobiernos en México, que ha producido un desencanto con este tipo de régimen. En el Latinobárometro 2017, solo el 18% de los mexicanos se encontró satisfecho con el funcionamiento de la democracia y en su informe 2018¹⁵² descendimos al 16%, el segundo nivel más bajo de nuestra historia, considerando que en plena crisis económica de 1996, el 12% manifestó estar satisfecho. Los años con mejor puntuación han sido 1997 y 2006 que registraron porcentajes por encima del 40%. Se registró un 26% de satisfechos como promedio en los periodos observados de 1995 a 2017, por lo que en este largo periodo la calificación o el nivel de satisfacción ha sido muy bajo.

El 88% de los mexicanos consideran que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, solo dos decimales abajo de Brasil que registró el 90%, esto explica según el Latinobarómetro que ambos países hayan elegido a presidentes fuera del *establishment* tradicional, es decir, presidentes “extramuros” del sistema político, buscando así probar mejor suerte. Los que consideran que se gobierna para todo el pueblo sólo son el 9% de los mexicanos y el 7% de los brasileños.¹⁵³

En 2017 el 56% de mexicanos identificó a la democracia como el mejor sistema de gobierno, pero que puede tener problemas, ahí descendimos 15 puntos respecto del 2016 y nos ubicamos en el último sitio de los 18 países de la región; y aún bajamos una décima ya que en el informe 2018 aparecimos con un 55%.

Según el estudio del Pew Research Center sobre la percepción de la democracia en el mundo, de 38 países en estudio, México presentó el porcentaje más bajo de satisfacción en la democracia, ya que solo 6% de los mexicanos la aprobó, es decir el 93% de la población se

¹⁵² *Ibidem*, pp. 35 y 38.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 38-39.

manifestó insatisfecho con la democracia llevada por el gobierno, mientras tanto el 92% de los suecos aprobaron los resultados de la democracia representativa en su país.¹⁵⁴ En otro estudio realizado por el Think Tank, con sede en Washington, apareció que 9 de cada 10 mexicanos se manifestaron en 2017 insatisfechos con la democracia del país, sondeo que se practicó en 40 países de diversos regímenes de gobierno, en el que concluyeron que el funcionamiento de la democracia está ligada estrechamente a la confianza de los ciudadanos en su gobierno.¹⁵⁵

Jean-Francois Prud'Homme¹⁵⁶ refiere la baja satisfacción de los mexicanos con la democracia por el desencanto con este sistema político en virtud de los pobres resultados en materia de reducción de desigualdad y pobreza, así como de la precariedad del Estado de derecho; resalta la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y los arreglos informales propios de la democracia que exige la intervención del Estado y de la sociedad civil.

En 2017 el informe de The Economist Intelligence Unit ubica a México como un régimen híbrido, a Uruguay como democracia plena, a Costa Rica, Panamá y a Guyana Francesa como democracias imperfectas. Para 2019 nos clasifico como una democracia “defectuosa” (imperfecta), alcanzando el país, en escala de 0 a 10, las siguientes puntuaciones: en proceso electoral y pluralismo: 7.83, funcionamiento del gobierno: 6.07, participación política: 7.22, cultura política: 3.13, y libertades civiles: 6.18.¹⁵⁷

Las democracias imperfectas (defectuosas) presentan elecciones libres y justas, se respetan las libertades, pero presentan una baja cultura política, con bajos niveles de participación y problemas de gobernanza; en los regímenes híbridos no son confiables los resultados electorales, los gobiernos presionan a los partidos o candidatos opositores, la cultura política es de baja intensidad, se cuenta con baja participación y son mayores los problemas en el

¹⁵⁴ “9 de cada 10, insatisfechos con la democracia en México”, El Economista, León A. Martínez, 02 de noviembre de 2017, párr. 3, recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/9-de-cada-10-insatisfechos-con-la-democracia-en-Mexico-20171102-0062.html>.

¹⁵⁵ *Ídem*.

¹⁵⁶ Ortega, Reynaldo y Somuano, Ma. Fernanda, “Introducción: El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa”, *Foro Internacional*, vol. LV, no. 1, enero-marzo, 2015, p. 13, recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/599/59944852001.pdf>.

¹⁵⁷ Los países más y menos democráticos en 2019 vía the economist, IMCO, Centro de Investigación en política pública, 20 febrero 2020, recuperado en: <https://imco.org.mx/los-paises-mas-y-menos-democratico-en-2019-via-the-economist/>.

funcionamiento del gobierno, la corrupción ésta muy extendida, el Estado de derecho es débil, no existe equilibrio de poderes y los medios de comunicación operan bajo las presiones de los poderes fácticos. Que en esta medición hayamos transitado de un régimen híbrido a una democracia imperfecta nos da un cierto aliento, pero aún seguimos lejos de una democracia de calidad.

En el Informe 2018 del Latinobarómetro se registró un 18% de aprobación del gobierno en México; con relación a las gestiones de gobierno de nuestros tres últimos presidentes, el mejor calificado fue Felipe Calderón que mantuvo un 60% de aprobación en 2007, un 58% al año siguiente y un 59% en 2010 y 2011; Vicente Fox fue aprobado con un 47% en 2002, descendió a un 41% en 2004 y 2005, registrando en su último año un 60%. El peor calificado con los más bajos niveles de aprobación fue Enrique Peña Nieto, su mejor año fue 2013 con una probación del 46%, descendiendo en 2015 al 35%, pasando en sus últimos tres años de gobierno a 25, 20 y 18%, respectivamente.¹⁵⁸ Esto explica en cierto modo el resultado de la elección presidencial de 2018, en la que el PRI pasó a ser tercera fuerza política nacional y la obtención del triunfo de un partido que por primera vez participó en la elección federal: el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), postulando a Andrés Manuel López Obrador.

En los resultados del informe 2014 de Idea Internacional¹⁵⁹ cuyo estudio fue para América Latina se observó que el apoyo a la democracia se había mantenido en los últimos años por arriba del 50%, alcanzándose un 56%, sin embargo, México registró el índice más bajo con un 37%; por encima se ubicó Guatemala con un 41% y Honduras con un 44%. Según el Latinobarómetro 2018,¹⁶⁰ la región latinoamericana registro un apoyo a la democracia de un 48%, registrando México un 38% en ese año, el indicador para nuestro país más alto se dio en 2002 al alcanzar un 73%, aún en la luna de miel con la llegada de la alternancia con Vicente Fox; descendiendo en 2007 en el gobierno de Felipe Calderón al 48% y en los años

¹⁵⁸ “Informe 2018”, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁶⁰ “Informe 2018”, Corporación Latinobarómetro CAF, Santiago de Chile, 2018, p. 16, recuperado en http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

de la administración de Peña Nieto se registran los índices más bajos, un 37% en 2013 y en 2017 y 2018 el índice fue del 38%.

Según este mismo estudio, los mexicanos en un 48% identifican al sistema de gobierno como una democracia con grandes problemas y un 19% con pequeños, sin embargo, un 11% consideran que lo que se vive en México no es una democracia. Los ciudadanos en América Latina que se declaran “indiferentes” al tipo de régimen ha aumentado del 16% en 2010 a un 28% en 2018, esto se traduce en un alejamiento de la política, de la disminución de los que votan por un partido y del ejercicio al derecho del sufragio, son ciudadanos que abandonan lo colectivo, rompen esquemas, rechazan lo establecido y se refugian en su individualismo.¹⁶¹

Más de un tercio de la población en 6 países de Latinoamérica se manifestaron indiferentes al tipo de régimen: 54% en el Salvador, 41% en Brasil y Honduras y 38% en México; respecto a las actitudes de preferencia a un régimen autoritario se tuvo un máximo de 17% en 2012 y un 15% en 2017, registrando en la última medición de 2018 un 11%. Esto se explica por el nivel socioeconómico que tienen los encuestados, toda vez que entre más mal se encuentren en este rubro son más indiferentes al régimen.¹⁶² Los encuestados que en un 48% se autclasifican como clase baja en América Latina, son los que menos preferencia tienen por la democracia, mientras que la clase media es quien apoya más a este régimen de gobierno con un 50% y con un 45% la clase alta.

2.3.2. Dimensión de la calidad democrática por su contenido: igualdad y libertad

Nuestro país está marcado por serios contrastes en la distribución del ingreso, la pobreza afecta a millones de mexicanos, sus condiciones de precariedad los mantiene en la exclusión, por lo que uno de los pilares de la democracia se observa ausente, el de la igualdad de las oportunidades, del desarrollo humano para las mayorías, del bienestar y el desarrollo social, cultural y económico, siendo este un elemento fundamental para hablar de calidad democrática.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 14, 33 y 34.

¹⁶² *Ibidem*, p. 24.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta cada año el Índice de Desarrollo Humano y en su reporte de 2018, al referirse a América Latina y el Caribe señala que se tiene un nivel de desarrollo alto, por debajo de Europa y Asia Central, pero que este decrece cuando se ajusta por la desigual distribución, particularmente de los ingresos.¹⁶³

A México lo ubicó en el lugar 74 de 188 países al medir esperanza de vida, educación e ingreso per cápita, en una escala de 0 a 1, en el que se obtuvo un 0.774, colocándolo en la categoría de alto desarrollo humano, pero al hacer el ajuste por la desigualdad el registro nos lleva a un 0.609, bajando hasta la posición 87, descendiendo 13 lugares; el índice de ingresos ajustado por la desigualdad nos lleva a un 0.521. Los países de nuestra región que mejor se ubican en estos índices son: Chile en el lugar 44, Argentina en el 47 y Uruguay en la posición 55; mejor ubicados que México están Costa Rica en el 63, Panamá 66, Trinidad y Tobago en el 69, Antigua y Barbuda en el 70, y Cuba en el 74.¹⁶⁴ Los países con muy alto desarrollo humanos son: Noruega, Suiza, Australia, Irlanda, Alemania, Islandia, Hong Kong, China, Suecia, Singapur y los Países Bajos; Canadá alcanza el número 12 y Estados Unidos el 13.

El incremento del índice de desarrollo humano en el país se debe a que se ha elevado la esperanza de vida al pasar de 70.8 años en 1990 a 77,3 años en 2018, en materia de escolaridad crecimos de 10.6 años a 14.1; aumentamos 35% en el índice de la Renta Nacional Bruta, también en el mismo periodo; se creció en equidad de género por que el 57,8% de las mujeres cuentan con certificado de secundaria y 61% los hombres, y por el crecimiento en el porcentaje de mujeres ocupando los escaños del Congreso General y de los Congresos Locales al alcanzar el 41,4%; en lo que corresponde a la tasa de participación en la fuerza de trabajo, hay aún un gran desfase al tener un 44,1% en mujeres y un 79% en varones; una tasa de mortalidad materna de 38 por cada 100.000 nacidos vivos; y una alta tasa de natalidad entre las adolescentes del 60,3 de cada 1000, ello nos ha llevado a registrar un índice de desigualdad de género de 0,343, que nos desplaza al lugar 76 del ranking.¹⁶⁵

No existe calidad democrática sin la obtención de resultados que generen bienestar a la población y que se enfoquen a fortalecer la democracia social que consiste básicamente en

¹⁶³ PNUD, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 22, 23 y 31.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 38.

mejorar la calidad de vida de la población, por ello esta dimensión analiza el desempleo urbano, a la población bajo línea de pobreza, mortalidad infantil, gasto en salud, tasa de analfabetismo, gasto público en educación y eficiencia terminal en secundaria.

En el indicador de la ampliación de mayor igualdad social, económica y política, que tiene que ver con el respeto de las libertades civiles y los derechos políticos, en México a pesar de la estabilidad macroeconómica, los niveles de bienestar de la población no han aumentado, poniéndose en jaque la capacidad del gobierno para la mejora; ha aumentado el número absoluto de pobres y la economía no ha crecido y por tanto no ha generado los empleos necesarios; no se ha elevado la productividad, los salarios y la desigualdad se ubica prácticamente igual que hace 30 años; los problemas estructurales evidencia incapacidad para resolverlos, lo que significa que el sistema político mexicano ha venido respondiendo cada vez menos a la sociedad mexicana.

En opinión de los mexicanos, según el Latinobarómetro 2018,¹⁶⁶ sólo el 12% considera que es justa la distribución de la riqueza; para un 54% la situación económica del país es mala y muy mala, y sólo el 9% la considera buena y muy buena; el 14% manifestó satisfacción con la economía y ven una imagen de progreso en el país, sin embargo, al preguntarles de la situación económica personal futura su optimismo mejora -muy probablemente por el cambio de gobierno que estaba por presentarse, al registrarse un 47% con la idea de que su situación mejorará. Con relación a la cantidad de personas que declararon no tener suficiente comida, pasamos de un 22% en 2015 a un 27% en 2018; un 57% señaló que su ingreso le alcanza y un 40% que no le alcanza para atender sus necesidades primordiales, teniendo un 32% de mexicanos la preocupación por caer en el desempleo.

En el país aumentó la clase baja de un 45% en 2017 a un 51% en 2018.¹⁶⁷ La tasa de desocupación en México, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se ubicó en 3.4% de la población económicamente activa en 2017. Las tasas más altas en ese

¹⁶⁶ “Informe 2018”, *op. cit.*, pp. 44, 70, 72 y 73.

¹⁶⁷ Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, p. 73.

mismo año las registró Tabasco con un 7.1%, la Ciudad de México con 4.6%, Coahuila con 4.4%, Querétaro 4.3%, y el Estado de México con 4.1%.¹⁶⁸

El desempleo mantuvo niveles de 3.6% de la población económicamente activa en 2018, es decir, 2 millones de personas no lograron incorporarse a un empleo; en cuanto a la calidad del empleo para 8 millones de personas es muy cuestionada por recibir muy bajos salarios y largas jornadas laborales; las modalidades de empleo informal sumaron 30.5 millones de personas según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹⁶⁹ en 2017, representando el 56.6% de la población ocupada. Esta tasa creció en 2019 al 56.9% en su primer trimestre, afectando a 30.8 millones de mexicanos; en junio de 2019 la tasa de desocupación alcanzó el 3.5%.¹⁷⁰

El respeto y la incorporación de las minorías, de grupos históricamente subrepresentados, de grupos vulnerables, caracteriza a una democracia moderna de calidad, por ello Leonardo Morlino¹⁷¹ ha señalado que resulta imprescindible potenciar la representación política y social de los pueblos originarios donde se acentúa la pobreza, de las mujeres y de los jóvenes; considera que el gobierno de las mayorías como se define tradicionalmente a la democracia, hoy en día no es suficiente.

Los grupos originarios, la población indígena, se ha visto permanentemente lacerada por la pobreza, sufren por la carencia de beneficios sociales y económicos, siendo esta una de las mayores injusticias de nuestra historia, sus niveles de vulnerabilidad siempre han sido muy altos; el 87.5% de los municipios indígenas presentan condiciones de alto grado y muy alto grado de marginalidad; el 55.5% de la población indígena se encuentra en municipios con esta misma condición. Según mediciones que ha hecho públicas el Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-Mex 2018,¹⁷² el 77% de la población indígena se encuentra en

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 58.

¹⁶⁹ “Indicadores de ocupación y empleo”, INEGI, comunicado de prensa núm. 15/19, 22 de enero de 2019, p.1, recuperado en https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala_de_prensa/boletines/2019/iooe2019_01.pdf.

¹⁷⁰ “Datos, Empleo y ocupación”, INEGI, p. 1, en <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>.

¹⁷¹ Morlino, Leonardo, (2014), *op. cit.*, p. 25.

¹⁷² Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, párrs. 53 y 54, recuperado en: <http://idd-mex.org/2018/informes/124/dimensin-i-democracia-de-los-ciudadanos-ndice-de-respeto-de-derechos-y-libertades.html>.

pobreza y un 40.3% ha experimentado en los últimos 5 años al menos una situación de discriminación.

Lamentablemente poco se ha conseguido con la reforma al artículo 2º de la Constitución, del 29 de enero de 2016, en su inciso B¹⁷³, en el sentido de promover por los tres niveles de gobierno, la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar prácticas discriminatorias; mejorar sus condiciones de vida mediante el impulso al desarrollo regional y así abatir las carencias y rezagos de las comunidades indígenas; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, estableciendo un sistema de becas para todos los niveles de estudio; asegurar su acceso a los servicios de salud y al mejoramiento a la vivienda; la asignación presupuestal que estas comunidades deben administrar para fines específicos. En los hechos, las condiciones de exclusión al desarrollo humano de las poblaciones indígenas, no ha sufrido cambios significativos en muchas décadas, no obstante la generosidad de la ley fundamental.

En nuestro país llegamos en 2016 a 53.4 millones de personas pobres, que representó el 43.8% de la población, de ellos el 9.4% en pobreza extrema, según reporte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 21.4 millones de mexicanos tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, el 17.5% de la población sin suficientes recursos para comprar la canasta alimentaria al mes; mientras que el 50.6% contaban con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que equivale al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes, sumando a 62.0 millones de personas.¹⁷⁴

Datos más reciente dados a conocer por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el Informe Panorama Social de América Latina 2018, señaló que tenemos a 56.8 millones de pobres, es decir, el 44.6% de la población, siendo muy superior al promedio en América Latina que ronda el 30%, encontrándose en pobreza extrema entre el 10 y 15% de su población. Según este informe el 46% de la población no cuenta con una vivienda propia y en materia de activos financieros el país tiene un bajo nivel, el 44.1% tiene

¹⁷³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada DOF 08-05-2020.

¹⁷⁴ Castro, Miriam, “¿De qué tamaño es la pobreza en México?”, *Milenio.com*, 12 junio de 2018, párr. 1, recuperado en <https://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/de-que-tamano-es-la-pobreza-en-mexico>.

una cuenta bancaria sólo para el pago de nómina o pensión y el gasto per cápita es de 990 dólares, cuando en países de América del Sur llega a 1.175 dólares.¹⁷⁵ El déficit en materia de vivienda es bastante alto en el país, por lo que estamos aún muy lejos de que se alcance el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa por la mayoría de los mexicanos.

El Coneval¹⁷⁶ en su reporte de 31 de julio 2019 dio a conocer que la población en situación de pobreza alcanzó en 2018 a 52.4 millones de personas, el 41.9% de mexicanos, siendo el 44.4% en 2008, mientras que en situación de pobreza extrema se encuentran 9.3 millones de personas, el 7.4%, inferior al 11.0% del 2008; respecto a la población con ingreso inferior a la línea de pobreza en 2018 fue de 61.1 millones de personas, representando el 48.8% de la población, siendo en 2008 el 49.0%, y que la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos representó en 2018 el 16.8%, afectando a 21.0 millones de mexicanos, mismo porcentaje que en 2008, lo que significa que en este rubro el país está igual que hace 10 años.

Según el CONEVAL¹⁷⁷ en el Informe de la evaluación de la política de desarrollo social de 2018, cinco Estados del país concentran al 45% de los pobres, liderando el Estado de México, seguido por Veracruz, Chiapas, Puebla y Oaxaca. El poder adquisitivo del ingreso laboral se redujo en un 10.6% entre 2005 y 2017 y la canasta alimentaria aumentó de precio; en las zonas rurales en el cuarto trimestre de 2017, seis de cada diez personas no contaban con ingresos suficientes para pagar la canasta alimentaria, mientras que en las ciudades la cifra fue cuatro de cada diez. Como observamos, no hemos podido hacer efectivo el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad que establece el artículo 4º Constitucional.

En la dimensión “Democracia económica”, como se ha enfatizado en líneas anteriores, el producto Interno Bruto se distribuye en forma desigual, este en 2017 creció en 2,3%, su mejor

¹⁷⁵ “México entre los países con más habitantes en pobreza en América Latina: CEPAL”, *Expansión*, mar 15 enero 2019 04:23 PM. Recuperado en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/15/mexico-entre-los-paises-con-mas-habitantes-en-pobreza-en-america-latina-cepal>.

¹⁷⁶ Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social, “Pobreza en México, Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas”, CONEVAL, México, 2018, p. 1, recuperado en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

¹⁷⁷ Véase CONEVAL, 2018, México, recuperado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluación/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf.

puntaje en 4 años, persistiendo la concentración de la riqueza en muy pocas manos, ya que las familias más acomodadas reciben 21 veces mayores ingresos que los hogares más pobres; 30% de las familias concentran el 63.3% de todos los ingresos y en contraste el 30% solo reciben el 9%.¹⁷⁸ Al medir la inequitativa distribución del ingreso a través del coeficiente de Gini que le otorga el valor de 1 si toda la riqueza de una población es concentrada por una persona, que denota una perfecta desigualdad y el 0 a una perfecta igualdad, es decir, si todas las personas tienen la misma cantidad de recursos, siendo 100 el valor máximo; el problema se ha acentuado; en 2002 teníamos un 0.497, en 2014 registró un 0.491 y dos años después 0.499 sin transferencias, mientras que con ellas fue de 0.448; el Banco Mundial lo ubicó en 2018 en 0.48, mientras que Cepal le da un valor de 0.50 por lo que hemos descendido y presentamos un enorme riesgo de una baja movilidad social en el futuro.¹⁷⁹

La desigualdad en el ingreso no permite el desarrollo social y económico de amplios sectores de la población, propiciando una alta concentración de los mismos en pocas familias y dejando al resto en condiciones de supervivencia, limitados a cubrir sus necesidades más elementales, sin contribuir al ahorro, la inversión y la producción de bienes duraderos, reduciendo el consumo de bienes y servicios, afectando por tanto al crecimiento económico del país.

Como una compensación mínima calificamos el derecho a una pensión no contributiva a las personas mayores de sesenta y cinco años de edad, si son indígenas o afromexicanos, y al resto a partir de los sesenta y ocho años; el apoyo económico a quienes tengan discapacidad permanente, con prioridad a menores, indígenas, afromexicanos y pobres; y muy pertinente y conveniente el sistema de becas para estudiantes de todos los niveles escolares, con prioridad a familias pobres, con la crítica a la restricción de la libertad, al no poder optar por

¹⁷⁸ Índice de Desarrollo Democrático en México 2018, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, párr. 20, recuperado en <http://idd-mex.org/2018/informes/127/dimensin-iv-capacidad-para-generar-politicas-que-aseguren-eficiencia-economica-dimensin-democracia-economica.html>.

¹⁷⁹ COLMEX, 2018, México, p. 48, recuperado en <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>.

la educación privada si se desea beneficiarse con estas becas, que se limitan al sistema de educación pública, como quedo establecido en la reformas del 8 de mayo del 2020¹⁸⁰.

Existen grandes deficiencias de los derechos sociales en su comparativo con los civiles o políticos, se requiere como lo apunta IDEA Internacional,¹⁸¹ un nivel de riqueza social suficiente para sustentar los instrumentos que permitan concretar políticas de cohesión para los pobres y marginados, organizaciones de trabajadores con representatividad reconocida por un amplio número de empleados, para conseguir por estos medios la expansión de estos derechos.

Según estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁸² realizado en 2015, México se ubicó en el último lugar en gasto en salud del porcentaje del producto interno bruto; nuestro país para el año 2017 se propuso destinar el 2.7% del PIB mientras que el promedio de los países de la OCDE es el 6.6%; del gasto público total es de alrededor del 11%, el cual se redujo en 1.5 y 0.8% en 2016 y 2017, respectivamente. El derecho de toda persona a la protección de la salud no ha podido permear en la realidad, son millones de mexicanos que no cuentan con seguridad social; es alto el reto de la reforma del 8 de mayo de 2020 al artículo 4 de la Carta Magna¹⁸³, para garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Se estableció como meta del milenio alcanzar una tasa del 10.8% de mortalidad infantil nacional que se previó para el 2015 y la que aún no alcanzamos. ya que nueve Estados se encuentran por encima, destacando Puebla con el 16% y Chiapas, Guerrero y Oaxaca están

¹⁸⁰ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Texto Vigente, últimas reformas DOF 08-05-2020.

¹⁸¹ Morlino, Leonardo, (2014) *op. cit.*, p. 51.

¹⁸² Índice de Desarrollo Democrático en México 2018, “IDD-Mex 2018”, pp. 41, 46 y 47, recuperado en <http://idd-mex.org/2018/informes/126/dimensin-iii-capacidad-para-generar-politicas-que-aseguren-bienestar-democracia-social.html>.

¹⁸³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Texto Vigente, última reforma publicada DOF 08-05-2020.

por encima de la media nacional, por lo que estamos aún muy lejos de alcanzar esa meta. Los Estados que ya la han superado son Nuevo León, Coahuila y Sinaloa.¹⁸⁴

El Analfabetismo afecta al 23% de nuestras etnias que mantienen una lengua indígena; el 20% de analfabetas se ha identificado en poblaciones con alto grado de marginación; en aquellos lugares con menos de 2,500 habitantes, el 13% de ellos no sabían leer ni escribir y en el conjunto de hogares donde no tenía ninguna escolaridad el jefe de familia, el 35.5% resultó analfabeta; en 2015 el analfabetismo registró un 5.5% en el país, por lo que este indicador es claro para medir las desigualdades sociales, no habiendo manera de insertar laboralmente a este grupo social para contribuir al desarrollo de la sociedad, excluyéndolo de aspectos básicos de la vida pública. Nuestro país debe elevar su capacidad en el uso eficiente del gasto público para atender las desigualdades y buscar en la calidad de la educación el instrumento para alcanzar un desarrollo integral de la democracia.

El Estado con mayor analfabetismo es Veracruz con más de medio millón de personas, le siguen Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Puebla y Guerrero, que suman tres cuartas partes de la población en esa condición; en el país 30 millones de personas se encuentran con rezago educativo que representa el 34.4% de la población mayor a 15 años; los mayores niveles se encuentran en Chiapas, Oaxaca y Michoacán y los menores en Ciudad de México, Nuevo León y Sonora.¹⁸⁵

En lo que concierne a la calidad de la educación primaria ocupamos la posición 114 entre 138 países, en educación en ciencias y matemáticas la posición 117, en educación superior la 108, según el índice de Competitividad Global desarrollado por el Foro Económico Mundial 2017;¹⁸⁶ nos concedieron la posición 81 en cobertura de educación superior. Solo el 16% de los nacionales que cuentan con una edad entre 25 y 64 años cuentan con estudios superiores, por lo que también ahí ocupamos el último lugar en población adulta con

¹⁸⁴ Índice de Desarrollo Democrático en México 2018, “IDD-Mex 2018”, p. 36, recuperado en: <http://idd-mex.org/2018/informes/126/dimensin-iii-capacidad-para-generar-politicas-que-aseguren-bienestar-democracia-social.html>.

¹⁸⁵ *Ibidem*, párr. 51.

¹⁸⁶ “México, posición global de competitividad 2008-2017”, México, recuperado en <http://www.mexicomaxico.org/Voto/CompetitividadMexico.htm>.

educación superior según la OCDE,¹⁸⁷ mientras que el resto de los países tienen un promedio de 36%, y por lo que se refiere a los estudios de maestría México registró solamente el 1%.

En nuestro país invertimos poco en investigación, por ello no innovamos, según la Unesco¹⁸⁸ solo se invierte el 0.5% de PIB en este rubro, mientras países como Suecia, Corea del Sur, Japón, Israel, Finlandia y otros aplican más del 3%; México aplica solo 50 centavos de dólar por cada 100 a investigación, mientras que Finlandia invierte 3.2 de cada 100 dólares. En forma per cápita invertimos solo 57 dólares mientras que Canadá aplica 740 dólares y Estados Unidos 1440. En materia educativa la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) nos ubica en el último lugar de los países miembros, al igual que en investigación y desarrollo al invertir solo 11,683 millones de dólares de gasto interno bruto representando apenas 1% de lo invertido por los 37 Estados que conforman la organización.¹⁸⁹

En materia de resultados de política pública que aseguren eficiencia económica, toma relevancia el tema de la competitividad, que significa generar desarrollo económico mediante la inversión para la creación de empresas, con la existencia de trámites y procedimientos que lo faciliten por parte del gobierno para elevar la productividad, con visiones de largo plazo y con apoyo en reformas institucionales y estructurales; sobre el particular podemos señalar que según el índice Mundial de Competitividad de la IMD Business School,¹⁹⁰ de 63 países evaluados descendieron solamente México por la baja calidad de sus instituciones y de su legislación, y Colombia por incrementar sus procedimientos burocráticos; somos un país poco atractivo para los inversionistas globales por la corrupción, la inseguridad, el gran rezago en la infraestructura pública y la tramitología engorrosa que obstaculiza la celeridad

¹⁸⁷ OCDE, “Panorama de la educación 2016, México”, Nota País OCDE, 2016, p. 1, recuperado en <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2016-Mexico.pdf>.

¹⁸⁸ Ibero Ciudad de México “México, estancado en porcentaje del PIB que destina a investigación y desarrollo”, Ibero Ciudad de México, 28 de noviembre 2017, párr. 1, recuperado en: <https://ibero.mx/prensa/mexico-estancado-en-porcentaje-del-pib-que-destina-investigacion-y-desarrollo>.

¹⁸⁹ El Economista, “México reprueba en innovación y desarrollo dentro de la OCDE”, *El Economista*, por Riquelme, Rodrigo, 18 de septiembre de 2018, párr. 6, recuperado en <https://www.economista.com.mx/tecnologia/Mexico-reprueba-en-innovacion-y-desarrollo-dentro-de-la-OCDE-20180918-0089.html>.

¹⁹⁰ Índice de Desarrollo Democrático en México 2018, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, p. 32. recuperado en: <http://idd-mex.org/2018/informes/127/dimensin-iv-capacidad-para-generar-politicas-que-aseguren-eficiencia-economica-dimensin-democracia-economical.html>.

para la apertura de nuevos negocios, que se acompaña de bajos niveles de escolaridad que también incide negativamente. La burocracia, la legislación y el entorno violento detiene a la actividad empresarial y hace que la competitividad sea un pendiente para México.

Según el World Economic Forum¹⁹¹ México está en la posición 51 de 137 países evaluados en competitividad; al medir el desempeño del gobierno, la eficiencia del gasto público y la interacción con los actores privados ocupamos la posición 123.

En materia de Inversión Pública Productiva que se calcula en relación con el PIB y que genera beneficio social mediante la construcción, rehabilitación, mejoramiento y la adquisición de bienes y servicios, produciendo bienestar dada la derrama económica por la creación de empleos y por consiguiente la elevación del consumo, según estudios de IDD-Mex, por cada 100 pesos que las administraciones adquieren de deuda, sólo aplican 12.7 pesos a inversión pública productiva, contrastando con el 95.5% del total de financiamiento que los Estados aplicaron a este rubro en 2009 para enfrentar la crisis económica. Esta situación obedece a que tienen un alto nivel de endeudamiento y bajos ingresos, deteniendo la obra pública y el crecimiento económico.¹⁹²

En este rubro 18 Estados del país cuentan con un desarrollo mínimo, 14 se encuentran con desarrollo bajo, 4 con desarrollo medio y el Estado de México, Oaxaca y Chiapas son los que aparecen con alto desarrollo, registrando el primero, segundo y tercer lugar, respectivamente.

La violencia e inseguridad presente en el país afecta sensiblemente el ejercicio de derechos; la tasa de homicidios representa un condicionamiento de libertades, inhibiendo su pleno respeto; por los elevados niveles de inseguridad ha ocurrido una expansión delictiva en América Latina y es por ello considerada la región más insegura del mundo; se contabilizan más de cien mil muertes violentas cada año en el continente. En 11 de 18 países se presentan más de 10 homicidios por cada cien mil habitantes superando así la clasificación de nivel epidémico.¹⁹³ En 2018 la tasa regional de asesinatos en América Latina registro tres veces

¹⁹¹ “México podría estancarse en los próximos años: WEF”, IMCO, por Tapia, Mariana, 28 de septiembre de 2017, párrs. 1-2, recuperado en: <https://imco.org.mx/temas/mexico-podria-estancarse-los-proximos-anos-wef/>.

¹⁹² Índice de Desarrollo Democrático en México 2018, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, párr. 51.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 19.

más que el promedio global que es del 7%, alcanzando el 21.5 por cada cien mil habitantes; los países que superan esta tasa son Brasil, Venezuela, Colombia y desde luego México.¹⁹⁴ Nuestro país registró una tasa de homicidios del 19.3 en 2016, para el año 2017 se elevó hasta 26 y 2018 cerró en 29, muy por encima del promedio de América Latina. Por ello, distintos medios declararon que el año 2018 fue de los más violentos del que haya registro en México, INEGI¹⁹⁵ señaló que se contabilizaron 35, 964 personas asesinadas, representando un aumento del 15% de los homicidios ocurridos en 2017 que fueron 34,222, de ellos 33,341 fueron homicidios dolosos y se registraron 881 feminicidios.¹⁹⁶

Desde el inicio de la estrategia de Seguridad anunciada por Felipe Calderón llamada “Guerra contra el narcotráfico”, México registra un cuarto de millón de muertos, lo que es equiparable a lo que ocurre en un país en guerra, “epidemia de asesinatos” como ha sido llamada en el informe Estadísticas Mundiales de Salud 2017 elaborado por la Organización Mundial de la Salud.¹⁹⁷ En el año 2017 se registraron 18.989 ejecuciones vinculadas al crimen organizado de un total de 29.159 carpetas de investigación por homicidio documentadas por el gobierno, representando el 65% del total según la Organización Semáforo Delictivo. Se estableció que el porcentaje aumento a un 75% en los primeros cuatro meses de 2018.

En 2019 según cifras oficiales preliminares se registraron 35,588¹⁹⁸ homicidios y feminicidios dolosos, una tasa de 28.3 víctimas por cada cien mil habitantes, mientras que en el primer bimestre del 2020 se alcanzó la cifra de 5,751 homicidios y feminicidios dolosos, mientras que marzo registro 3,078y 2,950¹⁹⁹ el mes de abril, por lo que la violencia no se detiene no obstante la emergencia sanitaria y el confinamiento impuesto por la pandemia del

¹⁹⁴ Índice de Desarrollo Democrático en México 2018, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, p. 40.

¹⁹⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Comunicado de prensa núm. 347/19”, INEGI, 25 de julio de 2019, recuperado en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios201.pdf>.

¹⁹⁶ “2018, el año más violento con más de 34 mil homicidios; en diciembre aumentaron 9%”, Animal político, Arturo Ángel, 21 de enero de 2019, párrs. 1-2, recuperado en <https://www.animalpolitico.com/2019/01/2018-violencia-homicidios-delitos-mexico/>.

¹⁹⁷ Índice de Desarrollo Democrático de México, *op. cit.*, p. 51.

¹⁹⁸ “Con 35mil 588 asesinatos, 2019 es el año más violento del que se tenga registro”, Animal Político, por Arturo Ángel, 20 de enero, 2020, párrs. 1-2, recuperado en <https://www.animalpolitico.com/2020/01/homicidios-2019-violencia-asesinatos-record/>.

¹⁹⁹ “Covid-19 no para violencia: en marzo, 3078 asesinatos; ayer, el día más violento del año”, por redacción AN, 21 de abril, 2020, recuperado en <https://aristeguinoticias.com/2104/mexico/covid-19-no-para-violencia-en-marzo-3078-asesinatos-ayer-el-dia-mas-violento-del-ano/>.

coronavirus, el COVID-19. Los Estados con más homicidios son Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Estado de México y Guerrero.

Los feminicidios son también un indicador que atenta contra los derechos y libertades civiles; en la investigación de los índices de desarrollo democrático en México (IDD-MEX)²⁰⁰ se destaca la violencia de género manifestada en los feminicidios, tipo de la violencia en contra de las mujeres que restringe significativamente el ejercicio de sus libertades y les ubica como un grupo vulnerable al verse afectadas en su integridad física y en su vida, situación que disminuye sensiblemente su libertad para asumir en la familia y en la sociedad un rol equiparable a los varones en los ámbitos social, cultural, educativo, empresarial o económico; este fenómeno es señalado como “disrupciones” en la calidad democrática de nuestro país, ya que muchas veces estas muertes quedan sin castigo, favoreciendo el registro de altos índices de impunidad.

En 2016 el feminicidio aumentó un 63% en México con respecto al año anterior, mientras que las denuncias han ido a la baja, lo mismo que el número de sujetos a proceso y sentenciados por este ilícito; es claro que existe una gran desconfianza en las instituciones que procuran y administran justicia en nuestro país. El feminicidio que se produce por razones de odio y género llegó a su cifra más alta en 2018 registrando 760 feminicidios en el país, así lo señaló el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la Información Delictiva y de Emergencias con Perspectiva de Género;²⁰¹ se considera que el problema es mayor ya que organizaciones de derechos humanos estiman que sólo uno de cada cinco casos de muertes de mujeres es denunciado y tipificado como feminicidio.

Los Estados con mayor número de feminicidios de enero a noviembre de 2018 fueron: Estado de México con 94, Veracruz con 85, Nuevo León 74, Chihuahua 48 y Sinaloa y Ciudad de México con 38 cada uno. ONU Mujeres²⁰² ha denunciado que cada día son asesinadas en

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 37.

²⁰¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género”, *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 30 de noviembre de 2018, p. 23, recuperado en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delic_persp_genero_NOV2018.pdf.

²⁰² “Alarmante: Van más de 760 feminicidios durante 2018 en todo México”, Jiménez, Nayeli, Infobae, 29 de diciembre de 2018, párrs. 1-5, recuperado en <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/12/29/alarmante-van-mas-de-760-feminicidios-durante-2018-en-todo-mexico/>.

México 9 mujeres, exigiendo que los derechos de la población femenina sean garantizados, considerando también que 6 de cada 10 mexicanas ha sido víctimas de violencia a lo largo de su vida y que en un 41.3% la violencia ha sido de naturaleza sexual. Ello explica la sensación de seguridad expresada por las mujeres que apenas alcanza el 33%, en comparación con el 47% de los hombres.²⁰³ Según el Secretariado Ejecutivo, en el primer cuatrimestre de 2019 murieron 1,199 víctimas de la violencia machista.²⁰⁴

Otro derecho humano que se ve afectado por la violencia es la actividad periodística que en México es de las más peligrosas, afectando el ejercicio de la libertad de expresión. En el Informe “Zonas silenciadas”²⁰⁵ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que las regiones calificadas de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión son Veracruz, Tamaulipas, Oaxaca, Guerrero y Chihuahua; se destacó la muerte de 41 periodistas en el sexenio de Enrique Peña Nieto, registrándose en este periodo un repunte del desplazamiento de comunicadores por la violencia. En el Informe oficial de la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial de Naciones Unidas denunciaron el acoso, los secuestros y homicidios en México en contra de periodistas; según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 73 periodistas habrían sido asesinados desde 2010, 44 intentos de homicidio y 12 desapariciones forzadas; 12 homicidios se registraron en el 2017.

En el IDD-MEX²⁰⁶ se estudia y analiza también el indicador de desestabilización de la democracia que integra tres variables: existencia de mayorías/minorías organizadas sin representación política, existencia o no de víctimas de la violencia política y existencia de organizaciones armadas y de delincuencia organizada.

En materia de víctimas de violencia política nuestro país también figura como muy inseguro y por tanto muy peligroso para quienes participan en actividades políticas como activistas,

²⁰³ PNUD, *Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: Actualización Estadística de 2018*, Nueva York, Estados Unidos, Naciones Unidas, 2018, p. 74.

²⁰⁴ Infobae, “México el país feminicida: 1,199 mexicanas fueron asesinadas en lo que va de 2019,” Infobae, 30 de mayo de 2019, párr. 2, recuperado en <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/05/30/femicidio-en-cifras-rojas-en-mexico-asesinan-diariamente-a-nueve-mujeres/>.

²⁰⁵ Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, p. 49.

²⁰⁶ Índice de Desarrollo Democrático en México 2018, “IDD-Mex 2018”, *op. cit.*, p. 36.

candidatos o en el desempeño de cargos de elección popular: en 2017 fueron ejecutados 34 políticos, de los cuales 22 eran alcaldes o exalcaldes y se presentaron tres desapariciones.²⁰⁷

El informe elaborado por Etellekt Consultores, indica que entre el 1° de septiembre de 2017 y el 31 de agosto de 2018, ocurrieron al menos 850 agresiones, 81% dirigidas a opositores a los partidos y coaliciones gobernantes en las 32 entidades de la república, periodo en el que resultaron 175 políticos asesinados, entre precandidatos, candidatos y funcionarios; luego de las elecciones, desde el 2 de julio y hasta el 31 de agosto se dieron 63 ataques, 21 fueron homicidios dolosos, 4 de ellos eran representantes recién electos.²⁰⁸

La organización Freedom House señaló en su informe 2020 que México es un país parcialmente libre; le otorgo una puntuación de 62/100, donde 100 representa ser democráticamente libre, perdiendo un punto respecto de 2019; respecto a los derechos políticos se obtuvo 27 de 40 puntos y en libertades civiles 35 puntos de 60²⁰⁹, siendo las graves deficiencias en el Estado de derecho la causa principal que limita el pleno disfrute ciudadano de las libertades civiles y los derechos políticos.

2.3.3. Dimensión de la calidad democrática por sus procedimientos: Estado de derecho y rendición de cuentas

En materia de los procedimientos que configuran una democracia de calidad, México presenta un gran déficit en materia de Estado de derecho, hay un sesgo muy marcado en materia de cumplimiento a la ley, el autoritarismo y la arbitrariedad se muestran con cierta frecuencia en nuestro régimen como elemento heredado del partido de Estado; en materia de justicia, la impunidad, la inseguridad y la corrupción son de nuestros grandes males; los pesos y contrapesos entre los poderes públicos con frecuencia se desvanecen por la influencia de ideologías y reparto de escaños y posiciones en distintos poderes, que neutralizan la libertad

²⁰⁷ El Sol de México, “En 2017 fueron asesinados 34 políticos; Guerrero, la entidad con más casos”, El Sol de México 30 de diciembre, 2017, recuperado en <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/en-2017-fueron-asesinados-34-politicos-guerrero-la-entidad-con-mas-casos-549416.html>.

²⁰⁸ Etellekt, “Informe de violencia política en México, julio-agosto 2018”, Etellekt, recuperado en <https://www.ellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-8.html>.

²⁰⁹ Pérez Maritza, “Violencia, corrupción, violaciones a DH, entre los desafíos, Parciales, las libertades en México: Freedom House”, El Economista, 05 de marzo de 2020, recuperado en <https://www.economista.com.mx/politica/Parciales-las-libertades-en-mexico-Freedom-House--20200305-0133.html>.

y la independencia que debe existir entre estos, por lo que en responsabilidad interinstitucional nos falta mucho camino por avanzar, sin embargo, la rendición de cuentas electoral está cada vez más presente al tener lugar la alternancia en distintas posiciones políticas, no obstante la manipulación, la presión y el chantaje electoral que aún no permite elecciones libres; la participación política sigue siendo baja y la competencia electoral se robustece cada vez más.

En cuanto a calidad institucional y eficiencia política, el indicador Estado de derecho aparece débil al presentarse estos factores que desestabilizan a la democracia; en nuestro país existen dos grandes cárteles y por lo menos 400 grupos criminales según lo ha dicho la Organización México Unido contra la delincuencia, de ahí que en distintas zonas del país estos grupos criminales atienden la producción, venta y trasiego de droga y han diversificado su actuar en la comisión de delitos como el secuestro, el homicidio, la extorsión y el llamado “huachicoleo” o robo de combustible. Para enfrentar el narcotráfico se sacó a la milicia de los cuarteles para atender actividades de seguridad pública y así las fuerzas de seguridad han enfrentado al cártel Jalisco nueva generación en el occidente del país, que se ha extendido a Michoacán y a Quintana Roo; en el norte se busca contrarrestar el poder criminal del cártel de Sinaloa; en Guerrero hay distintos grupos criminales que generan un alto nivel de violencia en toda la entidad, que también se han extendido a Puebla, que practican todo tipo de delitos.

Las tareas de Seguridad Pública mantienen la presencia del ejército y la marina, ahora institucionalizada a través de la guardia nacional, cuyo fundamento constitucional se aprobó en el mes de abril de 2019, ante el debate nacional de mantener a la milicia en las calles o llevarla a sus cuarteles, resultando que las fuerzas castrenses, al término del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, se retirarán de estas tareas, atendiendo así las recomendaciones de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales y de la misma Organización de las Naciones Unidas, considerando que se han denunciado violaciones cometidas por elementos de la milicia.

Como subversión social se le ha llamado al crimen organizado que tiene su origen en el narcotráfico, ya que miles de personas están dispuestas a ingresar a sus filas, lo que les

implica trabajo e ingresos; por este tipo de actividades se considera a México como una de las plazas más grandes de lavado de dinero.

En el índice de Estado de derecho elaborado por la Organización World Justice Project (WJP), en el Rule of Law Index 2017-2018, se ubica a nuestro país en Estado de derecho e impartición de Justicia en el lugar 92 de 113 países, en justicia penal en la posición 105, en ausencia de corrupción en el 102 y en el 100 en justicia civil.²¹⁰ Siguiendo este informe presentado el 31 de enero de 2019, se evaluaron 44 indicadores organizados en ocho factores; este índice es la principal fuente de datos originales sobre el Estado de derecho en el mundo. La puntuación del índice va del 0 a 1 y los extremos significan menor o mayor adherencia a un Estado de derecho; México se ubicó con una puntuación general de 0,45, colocándonos en la posición 25 de 30 países de América Latina y el Caribe, y en la posición 34 de 36 países que tienen un ingreso medio alto.

El coordinador del índice de desarrollo democrático de México (IDD-MÉX) señaló que el país ha venido presentando un marcado retroceso, ya que en 2017 el promedio enfocado a la vida democrática fue de 4,771 puntos en una escala de 10,000, siendo la más baja desde 2010, año en que inició la medición,²¹¹ señalando a la violencia, la corrupción y la desigualdad como los tres flagelos graves para la democracia. En este tema denunció la gran corrupción que se da en las élites políticas, el pago de sobornos para adjudicarse contratos, el tráfico de influencias políticas y empresariales, siendo una parte esencial de los negocios la contratación externa de contratos con el gobierno, donde las compañías multinacionales juegan un papel protagónico.²¹²

Claro está que la corrupción es la antítesis del Estado de derecho por consistir en la violación sistemática del principio de legalidad, ya que se actúa fuera de los límites de la ley para satisfacer intereses particulares en oposición al interés público, este flagelo ataca a las instituciones desde sus bases hasta destruirlas, dañando sensiblemente a los ciudadanos en

²¹⁰ Rendición de Cuentas-Cide, “Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública”, ed. de Rendición de Cuentas-Cide, México 2018, p. 129, recuperado en <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-AccountWordPressEduHdez.pdf>.

²¹¹ Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-MEX 2017”, *op. cit.*, p. 20.

²¹² *Ibidem*, p. 39.

su derecho a la seguridad jurídica. De acuerdo con Transparencia Internacional,²¹³ ante la presencia de la corrupción las bases de los sistemas judiciales obstaculiza el acceso a la justicia, al permitir todo tipo de influencia que afecta la imparcialidad de los procedimientos y dictámenes judiciales; también la corrupción se puede extender al soborno de los jueces para fallar en algún determinado sentido y también implica el mal uso de los fondos judiciales y de sus funciones; puede también provocar la adjudicación sesgada de casos y en otros procedimientos previos al juicio, que implica incluso la pérdida de expedientes y pruebas, por lo que es importante el crear mecanismos para impedir la captura del estado del derecho y permitir una impartición de justicia expedita, profesional y gratuita.

En nuestro país el principal obstáculo para hacer negocios es la corrupción, por encima de la inseguridad, demostrando deficiencias del Estado de derecho. Transparencia Internacional²¹⁴ en su edición 2017 sobre el índice Global de Percepción de la Corrupción, ubicó a México en la posición 135 de 180 países evaluados, con un resultado de 29 donde el 0 en la escala es lo más corrupto y 100 lo menos; para el último año (2018) pasamos del lugar 138 al 180, lo que resulta vergonzoso y escandaloso. En el contexto regional nuestro país registra el sexto lugar de los peor evaluados y entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en el grupo del G20 resulta ser el peor evaluado.²¹⁵

Los mexicanos en un 14% identifican a la corrupción como el problema principal del país, según el Latinobarómetro 2018,²¹⁶ y el 28% a la delincuencia; respecto a la percepción de aumento de la corrupción, un 74% se manifestaron en este sentido; con respecto a qué funcionarios están involucrados en actos de corrupción, el 61% consideró que el Presidente y sus funcionarios, todos o casi todos, el 59% señaló que los miembros del Congreso, el 58% los Concejales, 60% los policías, 42% los Jueces y Magistrados, los empleados públicos un 47%, 35% los empresarios y los líderes religiosos un 31%. Nadie se salva. La corrupción es entonces una de las razones fundamentales que contribuye al registro de altos niveles de desconfianza, por ello en México la confianza en los partidos políticos alcanzó en 2018 un

²¹³ Red de Rendición de Cuentas-Cide, *op. cit.*, pp. 122 y 123.

²¹⁴ Morales, Alberto, “Cae México 3 posiciones en índice sobre corrupción”, *El Universal*, 28 de enero de 2019, párr. 1, recuperado en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cae-mexico-3-posiciones-en-indice-sobre-corrupcion>.

²¹⁵ “Hacia una política nacional anticorrupción”, *op. cit.*, p. 13

²¹⁶ “Informe 2018”, *op. cit.*, pp. 59, 61, 62, 66 y 67.

11%, el gobierno un 16%, la policía un 19%, un 22% el Congreso, el 23% el Poder Judicial, el Instituto y el Tribunal Electoral un 32%, las Fuerzas Armadas un 50% y un 57% la Iglesia. En materia de confianza interpersonal el nivel es del 18%, es decir, casi no se creó en nadie, la desconfianza reina en todos los ámbitos.

El índice de Democracia elaborado por E economist en 2012²¹⁷ ubicó a Argentina, Brasil, Chile y México como democracias “defectuosas”, considerando la baja confianza que generan entre la ciudadanía los partidos políticos y el congreso, sumando la fragilidad del Estado de derecho que ha provocado falta de seguridad jurídica en amplios ámbitos de la vida de las personas, desde la discriminación por género, etnia o condición social, hasta las políticas penitenciarias. En estos rubros México resultó con puntuaciones muy bajas.

En la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) llevada a cabo por el INEGI²¹⁸ en 2016 con relación con la percepción sobre las causas de corrupción, el 64% de la unidades económicas señaló a la agilización de trámites, 39.4% evitar multas o sanciones, 30.7% obtener licencias o permisos y el 29.7% evitar la clausura del establecimiento, siendo otras el evitar inspecciones, por lo que estos sobornos se han convertido en muchas ocasiones en la única forma para acceder a un servicio público, lo que ha puesto al descubierto desvío de recursos, tráfico de influencias, incumplimiento de responsabilidades legales, abusos de poder y deficiencias en los órganos de fiscalización.

El índice de impunidad en nuestro país ha aumentado, tanto en el ámbito de los estados de la república como en el ámbito federal. Según el índice global de impunidad 2017, México ocupa el cuarto lugar en la materia con 69.21 puntos, el peor es Filipinas con 75.6 y el que presenta menor índice es Croacia con el 36.01 puntos. Como parte de los países del Continente Americano poseemos el más alto índice de impunidad. Tratándose del promedio nacional del índice de impunidad en México 2018, IGI-MEX 2018 aumentó a 69.84 puntos de 67.42 que se registró en 2016,²¹⁹ registran mayor índice de impunidad los Estados de:

²¹⁷ *Ídem.*

²¹⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Principales resultados”, julio 2017, p. 49, recuperado en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2016/doc/presentación.pdf>.

²¹⁹ Le Clercq, Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo, coords., “La impunidad subnacional en México y sus dimensiones”, *IGI-MEX 2018*, México, Fundación Universidad de las Américas, Puebla, 2018, p. 7, recuperado en https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

México (80.06), Tamaulipas (78.88), Baja California (78.08), Coahuila (77.88), Quintana Roo (77.33), Guerrero (76.08), Aguascalientes (75.85), Veracruz (75.62), Puebla (75.59) y Oaxaca (75.12).

Se estima que en México la impunidad es del 99.3% ya que en este porcentaje de casos no se encuentra a los responsables, ni se dicta alguna sentencia condenatoria, el problema se agrava al no haber policías ni jueces suficientes lo que ha colapsado al sistema de justicia en 26 de las 32 entidades federativas, al presentar un déficit de 120 mil policías locales y contar con 3.59 jueces o magistrados por cada 100 mil habitantes, siendo el promedio internacional de 16, según denunció Gerardo Rodríguez Sánchez-Lara, coordinador del Índice Global de Impunidad México 2018,²²⁰ lo que nos ubica en el cuarto lugar a nivel mundial y en el primero en el continente americano; según sus estudios se denuncian solo entre 4 o 5 delitos por cada 100 que se cometen, de ellos el 12% llega a un tipo de investigación con resolución judicial, por lo que vivimos una impunidad generalizada, una “impunidad rampante”.

En el Estado de México se registra uno de los mayores índices de impunidad, en el existe el mayor número de carpetas de investigación en todo el país, que suman 202,205 de ellas solo el 0.59% acaban en sentencia, es decir, mil 200, evidenciando la indebida integración de las mismas por el Ministerio Público ya que solo el 8.33%, es decir 16,863 carpetas de investigación se convierten en causas penales abiertas y más de 185,000 carpetas no se consignan ante un juez. Es muy notoria la falta de personal en la ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de México, por lo que presentar una noticia criminal puede llevar varias horas de espera; en la mayoría de las veces, una vez abierta la carpeta de investigación, no se realiza ninguna práctica en la investigación en meses o años, o esta no se trabaja en forma exhaustiva y por ello no se juzga a los responsables de un hecho punible, siendo esta una razón de peso por lo que la mayoría de los delitos cometidos no se denuncian, esto explica el que el Estado de México sea la segunda entidad con mayor cifra negra en el país.

²²⁰ Aristegui Noticias, “La impunidad en México es de 99.3%; no hay policías ni jueces suficientes: UDLAP”, Redacción Aristegui Noticias, marzo 13, 2018, párr. 1, recuperado en: <https://m.aristeginoticias.com/1303/mexico/la-impunidad-en-mexico-es-de-99-3-no-hay-policias-ni-jueces-suficientes-udlap/>.

Hemos avanzado notablemente en la democracia procedimental, en lo que se refiere a las elecciones de los funcionarios públicos, no obstante, combinamos este avance con una distribución del ingreso deficiente, un Estado de derecho que puede calificarse de disfuncional con altos niveles de corrupción, impunidad e inseguridad y somos muestra de grandes contrastes en condiciones de vida social, económica y cultural de la población.

En el estudio de las democracias latinoamericanas realizado por Idea Internacional,²²¹ se observa como asignaturas pendientes para toda la región los problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes del Estado, el funcionamiento de los partidos políticos y de los sistemas electorales, así como las crisis presentes en materia de seguridad ciudadana y la presencia del flagelo de la corrupción.

En el estudio de Idea Internacional en 2014 señalo que al medirse las subdimensiones en seguridad individual y orden cívico, poder judicial independiente y sistema judicial moderno, capacidad administrativa e institucional, integridad y lucha eficaz contra la corrupción y fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos ciudadanos y bajo control civil, aparecieron como las tres democracias de mayor calidad: Chile, Costa Rica y Uruguay, sin embargo, dentro de los países que exhibieron valores bajos en todas las subdimensiones se encontró a México, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Se identificó a México junto con Colombia como dos de las democracias de más baja calidad, con alta incidencia del crimen organizado asociado con el narcotráfico, agregando que las fuerzas de seguridad a menudo se asocian a actividades ilícitas.²²²

En materia de rendición de cuentas, la opacidad y la corrupción hablan por sí solas del estado que priva en nuestro país, el ejercicio del poder entendido en forma patrimonialista ha provocado el monopolio en la toma de decisiones mediante el uso ilegítimo e ilegal de amplias e ilimitadas facultades discrecionales, con la imposición de criterios unipersonales en la forma de hacer gobierno, de la operación de las políticas públicas y del ejercicio del presupuesto, lo que ha derivado en la comisión de delitos de peculado, enriquecimiento ilícito

²²¹ Morlino, Leonardo, (2014) *op. cit.*, p. 16.

²²² *Ibidem*, pp. 71-73.

y otros de esta naturaleza por muchos funcionarios y servidores públicos, como los casos de un importante número de ex gobernadores y altos funcionarios públicos inmiscuidos en actos de corrupción que han derivado en escándalo nacional, como lo ocurrido por Javier Duarte de Ochoa ex gobernador de Veracruz, acusado de desviar millones de pesos de dinero público, igual que Cesar Duarte, quien fue gobernador de Chihuahua, Roberto Borge de Quintana Roo, Andrés Granier de Tabasco, Tomás Yarrington de Tamaulipas y muchos otros que hoy en día están presos, prófugos o bajo proceso judicial, como lo señaló Juliana Fregoso²²³ al referirse en una nota periodística a 16 ex gobernadores investigados por corrupción.

En el rubro de la democracia de las Instituciones que integra al Estado de derecho, un indicador relevante que ya hemos citado, es el relativo a la corrupción, problema mayúsculo del país, siendo una de sus principales causas la captura del presupuesto por su mal uso en la esfera municipal, estatal y federal. En la gran mayoría de los casos, el presupuesto se ejerce con discrecionalidad, opacidad e impunidad y no existen mecanismos para imponer sanciones; ante esta situación se inhiben los programas de desarrollo, las acciones y las políticas públicas y se abusa del poder para el enriquecimiento ilícito que se da en funcionarios y empleados públicos de los tres niveles de gobierno. No obstante, la evaluación y la auditoría de los recursos federales que se transfieren a los Estados y a los Municipios y el establecimiento de marcos de referencia para los sistemas de presupuesto y gestión por desempeño, la eficiencia y eficacia del gasto público no han mejorado en el control, la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que se dejan de observar los criterios de honestidad, legalidad, economía, racionalidad y austeridad, así se ha denunciado por la Red de Rendición de Cuentas.²²⁴

Ya en este capítulo hemos dado cuenta de la fragilidad del Estado de derecho y la poca o nula transparencia del actuar de las autoridades en los distintos órdenes de gobierno, poniendo al descubierto tráfico de influencias, desvío de recursos, abuso de poder, incumplimiento de

²²³ Infobae, “16 ex gobernadores investigados por corrupción y la pregunta por la ruta del dinero.” Infobae, México, 22 de abril de 2017, párrs. 12-13, recuperado en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2017/04/22/mexico-16-ex-gobernadores-investigados-por-corrupcion-y-la-pregunta-por-la-ruta-del-dinero/>.

²²⁴ “Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública”, *op. cit.*, p. 29.

responsabilidades legales y deficiencias en los órganos de fiscalización, lo que pone de manifiesto el que la rendición de cuentas sea aún una asignatura pendiente en un Estado de derecho aún incipiente.

Ha sido un problema para México el inexistente equilibrio de poderes entre el ejecutivo y legislativo, que en materia del manejo del presupuesto queda perfectamente evidenciado, ya que la propuesta del ejecutivo y lo que aprueba el legislativo, no es lo que se ejerce, es decir, los planes de gasto no son parte de la propuesta, ni del presupuesto aprobado por ambos poderes, asignándose recursos públicos en forma discrecional, fuera de lo aprobado por la legislatura, demostrando la ausencia de controles internos, por lo que se asignan recursos sin justificación, se reciben ingresos excedentes no previstos en el presupuesto que son otorgados sin rendir cuentas, y se otorgan recursos a través de subsidios y fideicomisos que no están regulados.

Ha venido ocurriendo que los fines del presupuesto se modifican fácilmente, vulnerando el financiamiento para atender problemas y necesidades de la sociedad a través de políticas públicas; regularmente se gasta más de lo que se aprueba por el alto índice de discrecionalidad en la ejecución del gasto. Esto se comprueba ya que en el periodo 2013-2017 el gasto ejercido por el gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó en 1.46 billones de pesos, gastándose 293 mil millones de pesos más.²²⁵

En lo relativo a las partidas que se otorgan a los grupos parlamentarios que se conocen como prerrogativas, bajo el supuesto de apoyar el desarrollo de sus actividades legislativas, complementarias y de gestoría, que se han otorgado en forma discrecional, se ha denunciado la falta de transparencia y de control sobre estos montos, estos recursos se venían manejando con opacidad, de igual manera los fondos del ramo 23 de proyectos regionales, el de fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal y el fondo metropolitano, que derivó en la denuncia pública de los llamados “moches” que incriminaba a los diputados de recibir un porcentaje de los recursos que se aprobaban y que negociaban con gobernadores y presidentes municipales.

²²⁵ *Ibidem*, p. 32.

El presupuesto se ha ejercido muchas veces a cambio de apoyo político electoral; el ramo 23 que se asignaba y ejercían los Estados nunca fue transparente y quedaban bajo la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo información no pública en muchas ocasiones, desconociéndose el destino de dichos recursos; por su carácter discrecional han sido observadas irregularidades en su manejo, en los años 2013 a 2016 el monto de recursos no comprobados fue de 5 mil 943 millones de pesos; el sobre ejercicio ha sido cuantioso, en 2017 los Diputados aprobaron un gasto de 6 mil 487 millones de pesos y se ejerció multiplicado por 9, el gasto fue de 58 mil 545 millones de pesos.²²⁶

Un problema también muy visible son los miles de millones de pesos que los gobiernos gastan en publicidad oficial, afectando la imparcialidad de los medios de comunicación y la información veraz y oportuna que debe recibir la ciudadanía. En esta materia siempre se presentaron los últimos años sobre ejercicios, por ejemplo, de 2013 a 2016 del monto aprobado por la cámara de diputados se gastó en exceso un 71.86%, es decir, 15 162 millones de pesos adicionales.²²⁷

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación es frecuente que por las condiciones imperantes en el manejo de los recursos públicos se propicie el desvío de recursos y la inobservancia de los objetivos de los fondos y programas a cargo del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, por lo que es imperante fortalecer las auditorías en sus tareas de fiscalización.²²⁸ El indebido e ilícito manejo de recursos públicos afecta a la sociedad entera, ya que no se atienden necesidades básicas y frecuentemente se da el abandono de grupos vulnerables ya que de los informes de revisión de la cuenta pública se han presentado irregularidades frecuentes en las dependencias que manejan programas sociales, como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que debe destinar recursos a los más pobres del país y terminan en manos de “empresas fantasmas”, lo que demuestra la existencia de un sistema corrupto que esconde a los verdaderos responsables de la comisión del delito de peculado y de enriquecimiento

²²⁶ *Ibidem*, pp. 34-35.

²²⁷ *Ibidem*, p. 42.

²²⁸ *Ibidem*, p. 51.

ilícito, al no identificar quienes fueron los últimos detentadores y beneficiarios de esos recursos públicos.

Según el índice de desempeño de los programas públicos federales 2017 (INDEP 2017)²²⁹ el 19.1% de los programas de desarrollo social presentaron problemas de opacidad (26 de 136); no reportaron cobertura de la población potencialmente beneficiaria, ni cumplimiento de metas; sólo pocos programas obtuvieron calificaciones satisfactorias y por tanto el presupuesto asignado a este rubro ha carecido de transparencia y rendición de cuentas, siendo no óptimo su ejercicio.

Se ha considerado a las contrataciones al amparo del artículo 1º de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios al sector público por la Auditoría Superior de la Federación²³⁰ como un riesgo con afectaciones económicas y sociales para el país, al propiciar el desvío de recursos públicos ante la supuesta contratación de servicios de consultorías y asesorías, que como ocurrió con las Secretarías de desarrollo social, agrario o territorial, hicieron intervenir a Universidades públicas y proveedores de servicios, resultando que los bienes y servicios contratados nunca fueron entregados y que en muchas ocasiones los obligados eran empresas fantasmas, de ahí el gran escándalo nacional de la llamada “estafa maestra”, con una afectación al erario por 6,879 millones de pesos.²³¹

Dadas estas perniciosas conductas, era conveniente tipificar la corrupción, tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, como delito grave, sin derecho a libertad bajo caución, es decir, implicando oficiosamente prisión preventiva, como lo establece el segundo párrafo del artículo 19 Constitucional²³², cuya reforma fue promovida por la llamada “Cuarta Transformación”.

La rendición de cuentas o transparencia en el ejercicio gubernamental, es también llamada *accountability*, con indicadores en el área legal, social y política. Nuestro país promovió una agenda de participación ciudadana en el ámbito federal a partir de 2002 al entrar en vigor la

²²⁹ *Ibidem*, pp. 45-46.

²³⁰ *Ibidem*, pp. 48-49.

²³¹ *Ibidem*, p. 84.

²³² Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Texto Vigente, últimas reformas DOF 08-05-2020

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2007 llevó a cabo la reforma constitucional que reconoció el derecho a la información pública, y en 2010 se aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, pasando el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a convertirse en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), para cambiar de nombre nuevamente en 2015 como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales (INAI); a este ejercicio democrático se han sumado todos los Estados del país.

Todos los Estados cuentan con leyes en materia de transparencia y acceso a la información, pero para las distintas esferas de gobierno se requiere ajustar la normatividad vigente y establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho. Se trata que, mediante esta legislación se dé una apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, en razón de que la información en posesión del gobierno es un bien público que debe estar al alcance de todos los mexicanos.

En la *accountability social* los indicadores apuntan a que existan condiciones para la protección de datos personales o habeas data y que contemos con una prensa libre, tarea nada sencilla que ha resultado muy complicada, ya que México ha sido llamado como el país más peligroso en el mundo para ejercer el periodismo; en México tenemos una prensa atacada mediante subterfugios legales, compra de información o cambios en la legislación.²³³

Los ataques a la prensa es tendencia en América Latina y en México que afecta el funcionamiento sano de la democracia; se intimida a periodistas o se les priva de la vida por diversos grupos de poder, tanto gubernamentales como de organizaciones criminales, principalmente cárteles del narcotráfico o incluso grupos empresariales.

Los medios de comunicación en México y en otros países de Latinoamérica mantienen una estructura oligopólica, es decir, son pocos grupos de empresarios y familias que tienen la propiedad de los mismos quienes han mantenido tradicionalmente vínculos cercanos con grupos de poder específicos, esto ha traído consigo cierta restricción al acceso de una

²³³ Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 20.

información independiente y plural; lamentablemente en nuestro país ha sido una constante la muerte de periodistas y las amenazas físicas, por lo que el derecho a la información como derecho fundamental, se ve afectado por la prevalencia de estas condiciones, impidiendo que el gobierno responda por sus gestiones y rindan cuentas claras.

En ONU Noticias México²³⁴ un encabezado da muestras de la situación alarmante que se vive en contra de los comunicadores: “México, el país con más periodistas asesinados en los últimos dos años, alerta UNESCO”, nota del 2 de noviembre de 2018 en el que se nos relaciona con Afganistán en razón de que en México en los últimos dos años se habían registrado 26 decesos y 24 en aquella nación Asiática, siendo la constante que en la gran mayoría de los casos este tipo de crímenes siguen sin resolverse; en el país el 99.6% no han sido esclarecidos por las autoridades, por lo que ningún mecanismo de protección ha dado resultados ni se ha contribuido por la Fiscalía Especial para la Atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión a combatir la impunidad y defender los derechos humanos de los comunicadores.²³⁵

Para el control de los recursos y la rendición de cuentas se han establecido, como ya lo hemos referido, mecanismos en pro de la transparencia, el ejercicio del derecho de acceso a la información, siendo necesaria la diversidad de medios de comunicación y la pluralidad política en el país, por lo que la prensa crítica, la libertad de expresión y la participación ciudadana, juegan un papel clave para el control de la corrupción. Carlos Ugalde²³⁶ ha declarado que en México se pasó de un modelo de concentración de poder hegemónico con contrapesos limitados, a uno de dispersión sin controles, siendo estos los que denotan la pluralidad en la diversificación de actores y fuentes de corrupción.

El manejo eficaz, honesto y legal de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno es un déficit en la democracia mexicana, aún con la ley de acceso a la información y otros instrumentos legales resulta difícil proceder a la ejecución de investigaciones y a la

²³⁴ ONU Noticia México, “México el país con más periodistas asesinados en los dos últimos años: Alerta Unesco”, ONU Noticias México, 2 de noviembre de 2018, párr. 1, recuperado en: <http://www.onunoticias.mx/mexico-el-pais-con-mas-periodistas-asesinados-en-los-dos-ultimos-anos-alerta-unesco/>.

²³⁵ Índice de desarrollo democrático en México 2018, pp. 49-50.

²³⁶ “Hacia una política nacional anticorrupción”, *op. cit.*, p. 13.

imposición de sanciones administrativas y penales para lograr la transparencia y la rendición de cuentas, derivado de lo confuso de las normas y la falta de voluntad política para operar estos instrumentos. Para la evaluación del gasto público y atender esta responsabilidad pública se requiere contar con una sociedad políticamente participativa, capaz de demandar, exigir y corroborar el correcto manejo de las finanzas públicas.²³⁷

Requerimos acrecentar los mecanismos de transparencia y control de los recursos públicos para reducir la discrecionalidad en su manejo; requerimos una mayor participación social en el estudio y análisis del proceder gubernamental en esta materia para vigilar, revisar y monitorear de manera permanente su actuación y así acotar los amplios márgenes de decisión para reducir irregularidades; entre mayor participación de grupos sociales se dé en estas actividades, se inducirá a fortalecer una cultura ética y legal en el manejo de los dineros públicos y de esta forma erradicar la corrupción de los servidores y funcionarios. La responsabilidad del gobernante le obliga a la rendición de cuentas de su actuar en el desempeño de las funciones para las que fue elegido, bajo las prescripciones legales, de manera transparente y veraz para dar lugar a la visibilidad del poder, tanto de la toma de decisiones como de sus razones, y sólo bajo condiciones extremas puede operar una excepción, que una vez superadas estas, habrá que darlas a conocer de manera pública.

En el ámbito internacional la Organización de las Naciones Unidas ha establecido en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) el reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, por lo que su combate es condición necesaria para incentivar el desarrollo, promover el ejercicio de los derechos humanos, generando sociedades justas al pretender erradicar la pobreza global.²³⁸

2.3.4. Dimensión de calidad democrática por procedimientos: participación ciudadana y competencia política

Idea Internacional²³⁹ identificó en 2014 tres tipologías que producen dificultades en los países de América Latina: ubica a México con problemas procesales y de igualdad, ahí se le unen

²³⁷ García, Betzaida, *op. cit.*, p. 1.

²³⁸ *Ídem.*

²³⁹ Morlino, Leonardo, (2014) *op. cit.*, p. 27.

Paraguay, Uruguay, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica. Se estable que en México en seguridad hay un déficit de procedimientos, siendo el mismo caso que se presenta en Colombia, Brasil, Guatemala y Perú; que los partidos y las asociaciones políticas son temas relevantes en México y Uruguay y que la competencia en términos generales resultaba un asunto crítico en México.

El estudio de Idea Internacional encontró que del análisis de la participación ciudadana y la competencia política, en relación con la libertad e igualdad, exige una firme coherencia entre estas dimensiones procedimentales y sustanciales. México en el estudio mostró el peor desempeño en esta variable, por debajo de otros países con calidad democrática inferior

En materia de democracia política-electoral nuestro país ha venido avanzando, la alternancia en el poder es una realidad en todos los cargos de elección popular, no obstante, hay aún algunos Estados y municipios del país que no han vivido esta experiencia; con los resultados de la elección del 1 de julio de 2018 se afianzó la alternancia en la Presidencia de la República y con ello la idea de llevar a cabo un cambio de régimen, llamado la “Cuarta Transformación de México”, que, parafraseando al presidente López Obrador, será para romper con el pasado de un neoliberalismo que ha llevado a la ruina al Estado Mexicano en materia económica, política y social, por la presencia de las llamadas “mafias del poder” que entregan un país hundido en la pobreza, con altos niveles de inseguridad, corrupción e impunidad. La elección presentó muy pocos incidentes, se dio una alta participación ciudadana, los resultados fueron contundentes y aceptados por los contendientes en cuanto se dieron a conocer y la organización del proceso y su logística dieron una buena calificación al Instituto Nacional Electoral (INE), así se generó un clima de tranquilidad y confianza para el nuevo gobierno, por la civilidad de los actores políticos, la sociedad civil y la transparencia del proceso.

Sin haberse conseguido un nuevo récord de votantes, mismo que se registró en 1994 con la participación del 77% de los ciudadanos, el 62.6% fue suficiente para darle a Andrés Manuel López Obrador un holgado triunfo que no tiene precedentes en 30 años, dotándole de un bono de legitimidad bastante alto de un 53.19%, solo superado por los presidentes del viejo PRI López Portillo y Miguel de la Madrid. El eslogan “la Esperanza de México” rindió fruto ya

que seis de cada diez mexicanos creen que la seguridad y la política mejorará con el nuevo gobierno y casi el 70% considera que esa misma suerte correrá la economía.²⁴⁰

El Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX²⁴¹ considera que la pluralidad política es una cualidad que debe caracterizar al sistema político en cuanto agrupa diversidad de preferencias electorales y una visión plural de la representación, por lo que evalúa en la democracia la participación de los partidos políticos en el poder legislativo, ya que este último contribuye u obstaculiza la gobernabilidad, impactando en el Estado de derecho.

Según su análisis en los poderes legislativo de los Estados en México participan entre dos y cinco partidos políticos, a nivel nacional en el año 2020 contamos con ocho partidos nacionales, concluyendo que en México en razón del nivel de institucionalización, el grado de fragmentación y de polarización, que son tres características de los sistemas de partidos que definen su impacto en la gobernabilidad democrática, el país entra dentro de los estándares ideales por el número de partidos políticos que intervienen en la vida legislativa para facilitar el cumplimiento de los compromisos que en campaña oferta el ejecutivo; se considera que existe una razonable representación de la diversidad política del país para asegurar la gobernabilidad que ha permitido avanzar hacia un nivel de institucionalidad formal.

Dos valores y características de un régimen democrático tienen que ver con la diversidad política, es decir, con el pluralismo político en donde la doctrinas, principios, ideas e ideales de gobierno son tan amplios que deben existir y subsistir en reconocimiento a la libertad de pensamiento, expresión y de asociación, creándose un gran mosaico de corrientes políticas que enriquecen el abanico de la oferta que ha de mostrarse al electorado, bajo los límites de la Constitución y de los valores de la comunidad, para poder hablar de un pluralismo razonable en oposición a un pluralismo extremo; el segundo valor es la tolerancia entendida como el respeto a la libertad ideológica, al reconocimiento de la diversidad política y a la

²⁴⁰ Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-MEX 2018”, *op. cit.*, párr. 14.

²⁴¹ Índice de Desarrollo Democrático de México, “IDD-Mex 2017”, Dimensión II: Calidad Institucional y Eficiencia Política—Democracia de las Instituciones, 2018, párr. 1, recuperado en: <http://idd-mex.org/2018/informes/110/dimensin-ii-calidad-institucional-y-eficiencia-politica-democracia-de-las-instituciones.html>.

libertad de elección del electorado, quien habrá de contrastar distintos pensamientos y corrientes y decidirá que doctrina y programa de gobierno ha de ser ascendido al poder bajo la figura de un partido político. La tolerancia tampoco debe ir a un extremo, ideas radicales, absurdas o irracionales no deben tener cabida.

Celebramos que los partidos de oposición son competitivos en muchos Estados y que cada vez más se presentes candidaturas independientes, la creciente apertura del sistema político a la competencia pluralista, el que existan pocas restricciones sobre la organización y la actividad políticas y que la equidad de género para las candidaturas y listas de partido hayan permitido un aumento en el porcentaje de escaños en las dos cámaras, de representantes femeninas. Se lamenta la infrarrepresentación de los pueblos indígenas en las instituciones políticas.

La condición de igualdad de la población para controlar la toma de decisiones de las autoridades, que es un indicador para la existencia de una calidad democrática, es muy difícil de alcanzar por los grandes contrastes que se viven en nuestro país: la gran acumulación de riqueza de unos cuantos y los millones de pobres con escasas o muy limitadas oportunidades de desarrollo humano, sin posibilidad de acceso al poder público, con poco o nulo interés en la democracia y por tanto en la participación política, excluyéndose así la gran mayoría de la población en el control de la toma de decisiones.

La participación cercana de la ciudadanía con sus gobernantes da la oportunidad de una mejor toma de decisiones por la retroalimentación en el conocimiento de los problemas y del análisis de sus soluciones, buscando influir en las decisiones del gobierno con una presencia cercana, bajo la premisa de que el progreso de la nación lo será también de sus ciudadanos y por tanto, el poder debe descentralizarse como resultado de sociedades participativas que ejercen la deliberación y el debate de los asuntos públicos: a mayor descentralización del poder, mayor democracia y a contrario sensu, a mayor centralización menor democracia.

El amplio periodo de prácticas autoritarias ha provocado que hoy tengamos poca participación ciudadana, siendo este un valor poco enraizado en nuestra sociedad, la que se muestra sumisa ante la presencia de una representación política muchas veces ajena a los intereses de los electores y muy cerca de los que pertenecen a las elites políticas y

económicas, es decir, a los factores reales del poder, presentando en su ejercicio gubernamental poca transparencia, opacidad, limitada capacidad de respuesta a las necesidades sociales, no existiendo una visión clara del mandato otorgado por la escasa cultura de la autorización, de la solidaridad ciudadana y de la responsabilidad pública.

Esta situación ha traído consigo la presencia de lo que Guillermo O'Donnell²⁴² llamó “la democracia delegativa”, aquella de calidad muy pobre en la que el acto político de los ciudadanos se limita a la emisión de su sufragio y se les ignora hasta las próximas elecciones, no contando con los medios para controlar la opacidad, la falta de transparencia, la corrupción y el mal gobierno.

Schmitter²⁴³ señaló que la calidad democrática posibilita a los ciudadanos a elegir, vigilar, sancionar y exigir la toma de decisiones a sus necesidades y demandas por parte de sus representantes, de esta manera se da el control del ejercicio del poder por los ciudadanos, al que lamentablemente no acceden más de la mitad de los mexicanos por su condición de pobreza, ignorancia y marginación, participando escasamente en su elección, pero sin vigilar, ni sancionar a quienes no atienden sus demandas y necesidades.

Saludamos con beneplácito el derecho a iniciar leyes, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y participar en los procesos de revocación de mandato, como derechos ciudadanos que fueron reconocidos por reformas a nuestra Constitución del 20 de diciembre de 2019 en el artículo 35²⁴⁴, y como obligaciones ciudadanas en el artículo 36, que, como elementos de democracia directa mucho fortalecen la democracia participativa, en aras de generar una cultura de involucramiento en la vida pública con mayor intensidad. Manifestando mi desacuerdo con toda consulta que se lleve a cabo sin regulación legal, pretendiendo otorgarle efectos vinculatorios, no obstante los legítimos intereses políticos que las promuevan.

²⁴² Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 26.

²⁴³ Duhem, Mónica, “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, *El cotidiano* 140, México, s/f, p. 59, recuperado en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/14007.pdf>.

²⁴⁴ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Texto Vigente, últimas reformas DOF 08-05-2020.

La alternancia en el poder es también un elemento imprescindible en la democracia, buenos gobiernos hay que reelegirlos con la representación de otras personas, la adicción al poder ha sido nociva para México y muchos otros países, a malos gobiernos hay que castigarlos mediante el voto, incluso hay que revocar el mandato a gobernantes nefastos, hasta allá tendría que llegar el valor de la democracia, mediante el control ciudadano de la rendición de cuentas vertical u electoral, que ha de presentarse en forma pacífica eliminando la violencia, este es un logro que costo muchos años conseguir y que dadas las condiciones actuales prevalecerá como parte de la transición democrática en su proceso hacia la calidad y consolidación.

Los factores que con frecuencia hacen presencia en nuestra democracia incipiente, como lo advierte Cansino y Covarrubias²⁴⁵ han sido: a) una cultura política providencialista al considerar los avances democráticos como dádivas de las autoridades, en la que los ciudadanos solo esperan de sus bondades que se nutren del poder político y las posiciones de gobierno; b) actitudes y conductas patrimonialistas de la clase política y las burocracias gubernamentales como parte de sus privilegios en la iniciativa y capacidad monopólica en la toma de decisiones reales, eliminando y excluyendo de este derecho a los ciudadanos; c) la poca o nula transparencia y rendición de cuentas de gobiernos y partidos hacia la ciudadanía, retroalimentando la corrupción y las ineficiencias gubernamentales como un círculo perverso; d) prácticas partidistas clientelares y corporativistas que, traducidas en acción gubernamental refuerzan el rol de súbdito del ciudadano por encima de su condición activa y responsable; e) descalificación entre los actores políticos (partidistas y gubernamentales) que generan un clima de desconfianza e imposibilitan la construcción de una cultura del consenso, poniendo freno a la conformación de mayorías y coaliciones democráticas.

Si el pueblo elige a sus representantes mediante el voto para conformar a los funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo, es claro que deba entenderse que serán los intereses del pueblo los que promoverán los detentadores del poder público y que sus decisiones tendrán su base y orientación en ellos, sin embargo, los intereses que han tenido prevalencia son los del grupo en el poder: los partidos políticos, los poderes fácticos en el ámbito empresarial,

²⁴⁵ Cansino, César y Covarrubias, Israel, eds., *op. cit.*, p. 20.

financiero, sindical, medios de comunicación y otros, todos ellos muy alejados de los intereses de la colectividad, quedando estos a la zaga, ante la imposibilidad de controlar la toma de decisiones.

En nuestro país el descrédito de los partidos políticos ha ido en aumento, la partidocracia ha sido duramente cuestionada en materia de rendición de cuentas, sobre todos por las negociaciones de asuntos de gran trascendencia nacional que se resuelven en forma cupular, única y exclusivamente por las élites de los partidos políticos, dejando de lado el interés nacional, del que derivan acomodos en diferentes cargos y responsabilidades como monedas de cambio de los acuerdos, que finalmente se convierten en acciones de gobierno que poco favorecen a la población y que benefician a grupos de poder fáctico, a quienes frecuentemente representan y, desde luego, en la toma de decisiones traducidas en reformas legislativas, programas de gobierno o aplicación del presupuesto, de los que se han favorecido a sí mismos o a terceros, existiendo el soborno de por medio, como ocurrió con la reforma energética.

El problema se agrava por la presencia de grupos criminales que ejercen una marcada influencia en la política a través de amenazas y violencia contra precandidatos, candidatos y funcionarios electorales; el dinero fruto del narcotráfico afecta sensiblemente a la política en nuestro país. Un problema que aún tenemos es en Estados y municipios de baja participación multipartidista, existe un monopolio de los actores políticos locales que gobiernan en la opacidad, presionan, intimidan o seducen con dadas y todo tipo de regalos, incluyendo la compra del voto a los ciudadanos, limitando la participación y la actividad política. Actividades de campañas ilícitas son frecuentes a nivel estatal y municipal.

Se cita como problemas para que la democracia en nuestro país pueda consolidarse, el que cuando se afectan los intereses de los poderes fácticos, estos amenazan a los principios democráticos y a las instituciones; que los encargados de ejecutar las normas democráticas deciden débilmente o contrariamente a sus fines, no existiendo medios para sancionar o corregir a los responsables de garantizar el orden jurídico democrático. Se requieren de

sanciones ejemplares impuestas a los responsables de la inaplicación o defectuosa aplicación del orden jurídico.²⁴⁶

Las prácticas inapropiadas al implementar la legislación son fruto de la corrupción, la falta de sanciones por la responsabilidad en que incurren, la carencia de información plural e independiente, de una cultura de la legalidad y de constitucionalidad. Debemos contar con mecanismos e instituciones garantes de la aplicación e interpretación de las reglas democráticas en los escenarios administrativos y en los tribunales, su parcialidad o sesgo deterioran y afectan al conjunto de la democracia.

Se observa un desajuste producido entre la sociedad y la política por el atraso en las formas de hacer y de pensar la política; se afirma que el patrón de la democracia de partidos se ha subsumido al auge de los nuevos modos de hacer política por la presencia de la tecnología, las redes sociales, los medios de comunicación y la videocracia, como la llama Giovanni Sartori,²⁴⁷ siendo estos cambios operados por las sociedades mismas, las “benditas redes sociales” como las llamo López Obrador, redes sociales que tienen el poder de parar laboralmente al país, como lo ocurrido el 9 de marzo del 2020, que llaman a la manifestación masiva como el reclamo a la violencia o a cualquier otra inconformidad pública, espacio que también en aprovechado para la guerra de “video escándalos” donde maletas o paquetes de dinero se entregan a líderes políticos presumiendo sobornos o aportaciones ilegales a procesos electorales; ante esta nueva realidad la forma de hacer política tendrá que ajustarse a estos cambios.

Por lo señalado en este capítulo podemos concluir que la igualdad de derechos y de oportunidades es un elemento débil de la democracia mexicana; los muchos pobres y los pocos ricos cuya situación ha decrecido a la clase media; la libertad presenta claro-oscuros considerando el burocratismo existente, la baja competitividad económica, las inconsistentes reglas que en el ámbito de la seguridad jurídica se registran y la violencia e inseguridad en que se vive; en lo que se refiere a la dimensión de los resultados, existe una alta insatisfacción de los mexicanos hacia la democracia por la baja capacidad de respuesta del gobierno de las

²⁴⁶ Figueroa, Raúl, *op. cit.*, p. 55.

²⁴⁷ Morlino, Leonardo, *op. cit.*, pp. 15-16.

necesidades públicas, de la falta de cumplimiento irrestricto de la ley y del débil otorgamiento de garantías para el pleno ejercicio de los derechos humanos, cuyos abusos por actores estatales y no estatales, esta al orden del día.

México aún se encuentra en transición a un régimen democrático, se requiere mayor participación ciudadana en el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas, con bases constitucionales solidas en materia de Estado de derecho, rendición de cuentas, participación y competencia política, justicia, receptividad y garantías eficientes y funcionales para el respeto, goce y disfrute de los derechos humanos. El cambio político exigirá acuerdos, compromisos y negociaciones de las elites políticas, que por el momento parecen encontrarse en franca confrontación.

Sin Estado de derecho nada puede conseguirse, es un problema que se manifiesta en fenómenos como la corrupción, impunidad, abuso de los derechos humanos, inseguridad y violación reiterada de la ley y de la Constitución, particularmente en el ejercicio de poder, que con frecuencia deja de lado la legalidad e impera la discrecionalidad, autoritarismo y arbitrariedad, siendo palabras huecas cuando en los discursos escuchamos “Al margen de la ley, nada: por encima de la ley, nadie”, en los hechos se ha demostrado reiteradamente lo contrario, en el ejercicio del poder se discrimina la aplicación de la ley en razón de personas, influencias, intereses políticos, económicos y de muchos otros tipos.

Bajo el “cálculo político”, la política con frecuencia subordina al derecho y por ello el mal inicia en campañas y procesos electorales fuera de la ley, bajo el argumento: “en la guerra, la política y el amor todo se vale”, la ética pública se pierde y sin ella se ejercen los cargos públicos, no hay pudor, no existe probidad, se sigue la regla maquiavélica: “los medios justifican los fines” con el propósito de acumular poder político y económico, haciendo que la vida pública se vea envuelta de corrupción. Llama la atención que se critica atacar al crimen organizado con la fuerza de Estado, siendo que es lo que mandata la ley, y que para enjuiciar a los ex presidentes se pretenda consultar a la ciudadanía, cuando la ley es general, abstracta y obligatoria, y aplica a todos por igual, por lo que, si existen elementos que incriminen a los ex mandatarios, sin necesidad de la consulta, deben ser llevados frente a la justicia y evitar la impunidad. El circo político es un insulto al Estado de derecho.

Hemos pasado de un régimen autoritario a uno más abierto a prácticas democráticas, se han fortalecido las dimensiones procedimentales en materia de elecciones, partidos y competencia política, resultando muy débiles el Estado de derecho y la rendición de cuentas; en las dimensiones de contenido estamos lejos de los ideales democráticos para alcanzar igualdad y libertad de los individuos, por la discriminación, pobreza, inseguridad, impunidad y corrupción, y aun cuando la tónica viene siendo la ampliación de derechos civiles, políticos y sociales, estos últimos están lejos de cristalizarse. En materia de reciprocidad, la dimensión de los resultados, estos son desfavorables, existe insatisfacción social al no atenderse sus necesidades como obra esperada de un buen gobierno, por todo esto en México no gozamos de calidad democrática.

No hemos alcanzado los valores democráticos; existe afectación a la libertad política de millones de mexicanos por las prácticas electorales ilegales, manifestadas en el chantaje, la amenaza y la compra del voto; la inequitativa distribución del ingreso se refleja en la pobreza de casi la mitad de la población, la inequidad de género, la discriminación a minorías religiosas, indígenas, migrantes y miembros de la comunidad lésbico gay, retratan a un país con marcadas desigualdades; la opacidad, falta de rendición de cuentas y corrupción hacen invisible al poder, que conjugada con una endeble participación ciudadana trae consigo falta de control en las decisiones y en la vigencia del Estado de derecho. Celebramos que se considere delito grave el uso de programas sociales con fines electorales y la iniciativa para eliminar el fuero presidencial para ser enjuiciado por hechos de corrupción, delitos electorales y cualquier otro delito común, reforma a los artículos 108 y 111 Constitucionales, aprobada por los diputados y turnada al senado.

Mientras no poseamos una amplia cultura de participación ciudadana y se institucionalicen los derechos y libertades bajo el estricto respeto al Estado de derecho, la consolidación de la democracia mexicana no llegará, se debe satisfacer calidad en sus dimensiones de procedimientos, contenido y resultados, para que estas prácticas, valores, estructuras y normas democráticas se afirmen y adquieran estabilidad en el tiempo, evolucionando a los nuevos contextos para su sostenimiento y persistencia ante las crisis que se presentarán. La cultura constitucional, de legalidad, la educación cívica y la ética social son elementos primordiales para revertir el carácter defectuoso de nuestra democracia; se requerirá de un

exhaustivo trabajo de la presente y futuras generaciones para lograr calidad democrática en nuestro país, para luego aspirar a su consolidación.

Mientras no se evite la concentración del poder y no se abran los canales de dialogo, deliberación y negociación entre mayorías y minorías, no se dará cause a nuevos arreglos institucionales para encausarnos a una democracia de calidad, resultando amenazada la paz social, la igualdad social, política y económica. Debemos conjugar los factores institucionales y culturales, así como los estructurales, para alcanzar una sociedad políticamente equilibrada, que impulse un crecimiento económico sostenido para evitar la desigualdad social, que imposibilite la calidad y consolidación democrática. De nada sirve institucionalizar los derechos y libertades, sino se hace presente la justicia social.

Erradicar las reglas informales institucionalizadas, que son hábitos perniciosos heredados del régimen autoritario, llevará su tiempo, y hasta no lograrlo nuestra democracia seguirá siendo de baja calidad, me refiero a la ilegalidad, corrupción, impunidad, baja o nula rendición de cuentas, restricción de la información pública y libertad de prensa, baja calidad educativa, en salud, en servicios públicos, violencia, inseguridad, desempleo, pobreza y violación de los derechos humanos. Quisiera ser muy optimista, pero sepultar este tipo de prácticas que devienen de un factor histórico cultural será muy difícil, no existe la cultura institucionalizada del Estado de derecho.

El desarrollo democrático en México no ha alcanzado sus fines, en esencia la igualdad y libertad sigue siendo una aspiración, los procedimientos para lograrlo no están funcionando y los resultados muestran incapacidad del gobierno de conseguir satisfacción de las necesidades e intereses de la población, por lo que tenemos un débil desarrollo democrático, una democracia de baja calidad.

2.3.5. Los derechos humanos como precondiciones de la democracia en el caso de México.

La democracia mínima fortalece la protección de los derechos humanos, lo que regularmente se observa es que en democracias consolidadas disminuyen las violaciones a los derechos humanos y en las recientes democracias se presenta un aumento, pero llama la atención que

el caso mexicano no se ajusta a estas hipótesis. Se considera que a nivel global la democracia ha presentado tres grandes transformaciones, en la última apareció América Latina y se considera que la nuestra es reciente, ejemplo de democratización rezagada.

Desde la teoría política se observan cuatro tipos de democracia: la constitucional que se refiere a las leyes de un régimen en relación con la actividad política; la sustantiva que se refiere a las condiciones de vida y políticas que un régimen promueve; la procedimental que tiene que ver con las reglas que determinan qué corresponde a la voluntad colectiva, traducándose en leyes generales, y; la orientada al proceso, como el conjunto mínimo de procesos que deben estar presentes y en permanente desenvolvimiento para considerarse como democráticos.

De la postura procedimental aparece la definición mínima de democracia que ya citamos de Bobbio, como el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, esto apunta a la legislación electoral para al final ocupar escaños legislativos y otros cargos públicos, pero de esta definición derivan los rasgos que identifican a la democracia: gradualidades en el proceso (acceso al voto), reglas constitutivas (qué califica como voluntad general) y precondiciones o reglas preliminares.

El mismo Bobbio reconoce tres precondiciones, siendo la primera la facultad de participar en la toma de decisiones, las reglas procesales es la segunda y la tercera el que existan alternativas reales para seleccionar entre distintas opciones, por los que habrán de decidir o elegir. Para esta última es necesario un instrumento que garantice los derechos fundamentales; Bobbio concibe como reglas preliminares a las normas constitucionales que atribuyen estos derechos, no propiamente como las reglas del juego, de la misma forma que lo hace Bovero, que habla de condiciones internas y externas de la democracia, estando en las primeras los derechos políticos de libertad e igualdad y en las segundas los derechos fundamentales “cuya violación puede comprometer y tornar en vano el ejercicio de los derechos políticos”²⁴⁸.

²⁴⁸ “Los derechos humanos como precondiciones de la democracia: evidencia desde México”, Flores, Rocío y Espinoza, Orlando, IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, Vol. 11, No.40. junio-diciembre de 2017, p. 90

En todo esto el individuo toma un papel central, ya que es claro que el grupo como tal no decide, ni está supeditado a la comunidad, pero este se encuentra constreñido por reglas externas, solo así puede considerarse como una decisión colectiva, al establecer quienes están autorizados para tomar las decisiones obligatorias para todo el grupo y con qué procedimientos. Las reglas electorales equitativas, vinculadas a ciertos derechos humanos, civiles y políticos permiten las transiciones democráticas, como en el caso de México, pero se ha de enfatizar el carácter político y social de la democracia para su materialización.

La democracia debe incluir la libertad personal, de pensamiento, de reunión y asociación y además de precondiciones para lograr su efectividad, es decir, que tiene que ser liberal (política) y social al mismo tiempo, para ser real y no solo aparente, como lo citan Rocío Flores y Orlando Espinoza²⁴⁹. Esto significa que un sistema democrático debe garantizar aquellos derechos sociales que sean necesarios para una vida digna, siendo fundamentales la educación, la salud, la vivienda y el trabajo.

Como lo hemos señalado, en México se tuvo una transición tardía al sistema democrático en la región latinoamericana y una tardía integración al sistema interamericano de los derechos humanos, que tuvo su mayor proyección y alcanzó su punto más alto con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

El Estado democrático tiene como base histórica y jurídica al Estado liberal y ambos son interdependientes ya que ciertas libertades son necesarias para el ejercicio del poder democrático y este es indispensable para la existencia de aquellas libertades, de ahí la relación estrecha entre democracia y los derechos humanos. Los derechos humanos son las precondiciones de la democracia procedimental en tanto se dirige a su fortalecimiento, por lo que la reforma del 2011 le representó un gran impulso

Por la ausencia de reglas formales e informales claras, es que se presentan en las democracias recientes “incoherencias sistemáticas”, que traen consigo aumentos en las violaciones a los

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 91

derechos humanos, eso podría explicar el caso de México, porque es claro que ante la presencia de un régimen democrático debe verse reflejado el respeto a los derechos humanos.

Rocío Flores y Orlando Espinoza²⁵⁰ estudiaron el comportamiento de la presentación de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos presentadas en años recientes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y encontraron que en los primeros cuatro años del sexenio de Vicente Fox las cifras disminuyeron, sin embargo durante el sexenio de Felipe Calderón se fueron incrementando de 6000 a 8000 y terminar en 2012 con 12000, encontrando que este fenómeno coincidió con el registro de mayores niveles de violencia derivados de la política de combate al crimen organizado, coincidiendo también con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en el que el Estado mexicano reconoce el principio *pro persona*, por lo que esta apertura institucional pudo incentivar mayores quejas y no un mayor crecimiento de violaciones.

Ante la Comisión Interamericana de los derechos humanos también en ese periodo del término del sexenio de Calderón y los primeros tres años de Enrique Peña Nieto, se presentó un repunte en las quejas, siendo 411 en 2012, 660 en 2013 y 849 en 2015, siendo México el líder en quejas, siguiendo Colombia con menos de la mitad, 419 y muy atrás Argentina con solo 164.

Se sostiene que con la puesta en marcha de la política de combate al narcotráfico y al crimen organizado se pusieron en riesgo los derechos humanos en cuanto a la integridad física y las libertades, por la debilidad institucional, la corrupción gubernamental y de policías, el lavado de dinero, la impericia de los militares en materia de seguridad ciudadana, la descoordinación entre las autoridades federales y estatales y el constante combate armado, con todo ello se debilito en cierto modo la democracia.

El fenómeno también lo explican señalando que con la creciente madurez de la democracia se presenta mayor participación y queja de la ciudadanía frente a sus autoridades, reflejando su crecimiento como un dato propio de la democracia, sobre todo por la ampliación de derechos a denunciar y controlar los actos del poder público, desde mi punto de vista ambos

²⁵⁰ *Ibidem*, pp. 97 y 98

factores se hicieron presentes, el embate al crimen organizado provoco daños y violaciones a los derechos humanos y la reforma constitucional incentivo la denuncia y la participación ciudadana para el control de este tipo de actos que deben ser reprochados y sancionados en instancias nacionales e internacionales; pero habría que agregar otro elemento, las practicas nefastas del pasado del partido hegemónico de Estado, volvieron a la escena gubernamental con el retorno del PRI al poder, la ilegalidad, la corrupción y la arbitrariedad se volvieron a manifestar con gran intensidad y ello también contribuyo al aumento de las violaciones a los derechos humanos.

CAPÍTULO 3. DERECHOS HUMANOS

Para que exista una Constitución deben existir garantías para proteger el derecho de las personas y una real y efectiva división de poderes, en este sentido se expresó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano ocurrida en Francia en 1789, estableciendo que tanto los derechos de los individuos y las facultades y atribuciones de las autoridades, debidamente demarcadas y delimitadas, constituyen los elementos torales, básicos y fundamentales del más alto ordenamiento normativo de un país, es decir, de la Constitución; elementos que si no se hacen presentes, provocan que no se configure su existencia. Sin el reconocimiento y protección de los derechos humanos y de una real existencia de poderes libres y autónomos en sus relaciones interorgánicas, no se puede hablar de la existencia de un régimen constitucional de carácter democrático.

3.1. Derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales

Los derechos humanos son los atributos, prerrogativas o cualidades que poseen las personas por su naturaleza individual y social, que tienen su origen en su dignidad, es decir, en su cualidades espirituales y físicas que merecen reconocimiento, respeto y protección en razón de su condición de humana, cuyas características intelectuales, emocionales, físicas, biológicas y psíquicas, deben constituir un límite al poder estatal para hacer posible el pleno desarrollo de su personalidad en forma integral; atributos y cualidades reconocidos por la comunidad internacional, por lo que tienen el carácter de universales.

García y Muro²⁵¹ escribieron: Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana superiores al poder del Estado. La dignidad de la persona humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos u otros derechos necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad; reconocen una calidad única y

²⁵¹ García, Iván y Muro, Adriana, “Estándares sobre principios generales: Nomenclatura y universalidad de los derechos; reconocimiento de derechos y garantías; restricciones”, en *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana I*, coords. Eduardo Ferrer, José Luis Caballero y Christian Steiner, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 5.

excepcional a todo ser humano que debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.

Respecto a la dignidad de las personas Immanuel Kant,²⁵² en su obra, “Fundamentación de la metafísica de las costumbres”, señaló: “*El ser humano debe darse a sí mismo sus propias leyes, que además deben poderse universalizar, por lo que actúa como un legislador universal*”. Lo explica en el sentido de que las personas integran el reino de los fines: como un conjunto de seres racionales que deben actuar considerándose unos a otros como fines en sí mismos. A diferencia de las cosas, que tienen un valor relativo al que llamamos precio, las personas tienen un valor absoluto en sí mismas al que llamamos dignidad.

Dignidad humana como aquel elemento intrínseco a nuestro ser espiritual y físico, de valor absoluto, que el Estado debe reconocer, respetar y garantizar.

La dignidad humana es un valor intrínseco inherente a las personas por su naturaleza, que se constituye por ser estas un fin en sí mismas y no de otro o instrumento o medio para otros fines, es decir, por la capacidad de los seres humanos para autodeterminarse y decidir en forma libre el desarrollo de su personalidad; libertad y capacidad que se les debe reconocer y respetar. Para Humberto Nogueira Alcalá²⁵³ “*la dignidad es así un valor inherente a la persona humana que se manifiesta a través de la autodeterminación consciente y responsable de su vida y que exige el respeto de ella por los demás*”.

Para González Pérez la dignidad es una categoría que corresponde al ser humano, que es superior y distinto a todo lo creado y que en congruencia con esa naturaleza se establece en toda circunstancia un tratamiento que sea concordante al estar dotado de inteligencia y voluntad. Von Wintrich²⁵⁴ al concebir al hombre como un ente ético-espiritual, señala que, por su dignidad, puede por su propia naturaleza autodeterminarse consciente y libremente y formarse y actuar sobre el mundo que lo rodea.

²⁵² Kant, Immanuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, México, Alianza, 2002.

²⁵³ Nogueira Alcalá, Humberto, “El derecho a la propia imagen como derecho fundamental implícito. Fundamentación y caracterización”, *Revista Ius et Praxis* año 13, no. 2, México, Ubijus, 2006, p. 246, recuperado en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v13n2/art11.pdf>.

²⁵⁴ *Ídem*.

La dignidad humana es el valor que tiene el ser humano por el simple hecho de serlo, valor que debe ser respetado en cualquier tiempo, lugar y circunstancia por el Estado, al estar dotado naturalmente de inteligencia y voluntad para conducirse con libertad e igualdad en la construcción de su vida, en los ámbitos privado y públicos, es decir, en sus relaciones interpersonales y sociales. Se le da la categoría de valor supremo y de principio jurídico que conforma la columna vertebral del ordenamiento constitucional y que es fuente de todos los derechos fundamentales, que influye en todo el sistema jurídico para establecer como se debe interpretar y aplicar para que la dignidad se realice de la mejor forma conforme a las condiciones.

Se emplea el término de derechos fundamentales a aquellos que son reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenciones internacionales, mismos que son enunciados con claridad y precisión, por ello, Antonio E. Pérez Luño²⁵⁵ señala que “[...]la noción de los derechos fundamentales se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada”. Los derechos humanos poseen una connotación prescriptiva o deontológica, es decir, que regulan, establecen o fundamentan estos derechos inalienables, que constituyen un deber-ser, abarcando todas aquellas exigencias vinculadas al sistema de necesidades humanas, y que debiendo ser objeto de regulación en la ley, es decir, de positivación, no lo han sido, siendo de una categoría más amplia y de menos rigor jurídico comparada a la de los derechos fundamentales, de ahí que Carbonell²⁵⁶ señale que: “las fronteras conceptuales de los derechos humanos son menos precisas que las que tienen los derechos fundamentales”.

Los derechos humanos, según el punto de vista de Diego Alfredo Pérez,²⁵⁷ no existen como tales sino declarándolos, y tal declaración debe justificarse racionalmente en todo lugar en el

²⁵⁵ Carbonell, Miguel, “Derechos Humanos en la Constitución Mexicana”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 23, recuperado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/7.pdf>.

²⁵⁶ *Ídem*.

²⁵⁷ Pérez Rivas, Diego Alfredo, *De Derechos: humanos, naturales, fundamentales y de gentes*, España, Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso para eumed.net, edición eumed.net, 2013, pp. 11-12, recuperado en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013a/1323/1323.pdf>.

que tenga que demostrarse la coherencia interna del derecho mediante la asignación de obligaciones y garantías. Señala que, al declararse, se hacen patrimonio del ser-para-sí de la humanidad, que se muestran no sólo como algo racional en potencia, sino como una verdadera facultad intrínseca y consustancial de las personas que habitan en el orbe. La existencia de estos derechos, una vez declarados, exige la obligación a cargo del Estado a su respeto y ante su violación deben existir los mecanismos para su restablecimiento, es decir la existencia de las garantías para su subsistencia, soportadas por el marco legal que exige estas condiciones para acreditar su coherencia basada en su justificación racional, convirtiéndose así estos derechos en patrimonio de la humanidad.

Los derechos fundamentales derivan del *ius positivismo*, es decir, es la norma jurídica la que los cita y establece sus extremos; no como un acto de concesión, de la bondad magnánima del Estado en favor de los gobernados, sino como un acto de reconocimiento al identificar que esos derechos son consustanciales al hombre y forman parte de identidad, “[...] *los derechos fundamentales son siempre realidades jurídicas expresadas en la codificación de un sistema constitucional en específico*”,²⁵⁸ mientras que los derechos humanos derivan de *ius naturalismo*, es decir, de la naturaleza del hombre como ser social e individual y que el identificarlos y protegerlos va más allá de lo que establece la norma, siendo un deber-ser en correspondencia a su dignidad humana, “[...] *los derechos humanos son considerados como ideales o paradigmas consolidados para la humanidad en su conjunto*”,²⁵⁹ se refieren a aquello que aparece codificado en los sistemas filosóficos como naturaleza humana. Claro que los derechos fundamentales se explican en función de los derechos humanos, pero no los derechos humanos en función de los derechos fundamentales; el contenido de los derechos humanos es más amplio.

En nuestra terminología constitucional se empleó por mucho tiempo el de garantías individuales, confundiendo garantías con derechos, siendo una equivocación que es resuelta al denominarse ahora el primer capítulo de nuestra Constitución como “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, evocando en su significación el término garantías a los medios o mecanismos procesales para proteger y defender los derechos de las personas físicas y

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 16.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 20.

jurídicas, también llamadas colectivas, quienes también disfrutaban de derechos humanos para el logro de sus fines y objeto social. Entendemos que una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales, dentro de las que se encuentran los derechos de las personas o derechos humanos que se denominaban en nuestra Constitución erróneamente “garantías individuales”.

Los derechos humanos se refieren a las prerrogativas o facultades esenciales que posee toda persona para desarrollar su existencia y desenvolverse frente a los órganos del poder público, prerrogativas que con base en el derecho internacional tiene todo individuo frente a los órganos del poder, para preservar su dignidad como ser humano y excluir su interferencia en áreas específicas de la vida individual; para asegurar la satisfacción de necesidades básicas mediante la prestación de determinados servicios por parte del Estado, siendo estas exigencias las que puede formular cada ser humano a la sociedad a la que pertenece. Con base en estas ideas, el Estado es responsable de satisfacerlos, respetarlos y garantizarlos, ya que es el único que puede violarlos por acción u omisión en el ejercicio de funciones públicas, de sus empleados o funcionarios.

Diego Alfredo Pérez Rivas²⁶⁰ señala que los derechos humanos significarían, todas las prerrogativas consideradas como inalienables en el individuo, ya sea considerando la naturaleza de la entidad humana, ya sea por la coherencia interna de ciertos acuerdos nominales mínimos en el régimen jurídico. Es decir, los derechos que de forma exclusiva los seres humanos han de detentar, gozar y disfrutar por su condición humana, atendiendo a su naturaleza, no pueden renunciarse o transferirse, prerrogativas que por momentos están reconocidas por los ordenamientos positivos. Por lo mismo, esa serie de prerrogativas serían la condición necesaria para que exista un sometimiento racional de las administraciones públicas y los poderes estatales a una ley general de dimensión nacional e internacional que abarcaría desde la esfera procedimental, administrativa, hasta la penal.

Los derechos humanos son una ley natural de proporciones universales que tienen su base, raíz o fundamento en la dignidad de las personas, valor intrínseco que poseen por su

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 24.

condición humana que les dota de razón, igualdad y libertad, permitiéndoles gozar de facultades o prerrogativas para el desarrollo pleno de su ser individual y social, que limitan la actuación del Estado, quien debe reconocerlos, tutelarlos y garantizar su cabal ejercicio.

3.2. Origen doctrinario de los derechos humanos

Interesante resulta estudiar las corrientes doctrinarias que explican el origen de los derechos humanos, aquellas que lo explican como derechos naturales, como derechos morales, como derechos históricos y como derechos positivados, iniciemos pues con este análisis.

Los derechos humanos como derechos naturales nacen de las ideas políticas del liberalismo que se basa en un proceso de reconstrucción de la legitimidad política, es decir, de la libertad que poseemos todas las personas para autodeterminarnos, libertad para construir a la sociedad política mediante la celebración de un contrato social que presupone la existencia de derechos naturales que están adheridos o son inherentes a todas las personas, derechos que constituyen el objetivo del contrato, su fundamento, y que para el caso de su violación o afectación sistemática, el contrato se da por rescindido al surgir el derecho a la resistencia en contra del gobernante y el regreso al estado de naturaleza.

Partiendo de estas ideas fue como Rousseau identificó como derecho natural a la libertad civil, la igualdad política y económica otorgadas por la ley, considerando en consecuencia que la forma de gobierno más adecuada para su defensa y salvaguarda era la democracia radical; mientras que para John Locke los derechos naturales son la vida, la libertad y la propiedad y por tanto consideró que la mejor forma de gobierno debía ser la monarquía constitucional; en cambio para Hobbes al existir solo un derecho natural que es la vida, la forma de gobierno debía ser una monarquía cuasi absoluta.²⁶¹

El concebir a los derechos humanos como derechos morales surge de la idea de que el hombre no es un ser aislado, individualista, sino que es resultado de la vida social por lo que había que construir valores y principios compartidos que tienen por base procesos ideológicos

²⁶¹ Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, *Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, p. 215, recuperado en <https://docplayer.es/60551314-Fundamentos-teoricos-de-los-derechos-humanos-caracteristicas-y-principios.html>.

razonables que dan pie a argumentos y acuerdos reflexivos de donde surgen los derechos fundamentales en su faceta de derechos morales, resultado de construcciones dialógicas donde los valores toman primacía, considerando que resulta difícil y complicado desentrañar lo que significa la naturaleza humana.

La filosofía crítica, la sociología, la antropología jurídica y política consideran que los derechos humanos son derechos históricos, que son procesos de esta naturaleza los que le dan origen sobre todo cuando se dan cambios en el contexto, con la aparición de grupos que los promueven y defienden, de los objetivos que persiguen y del porqué de su exclusión institucional, partiendo de los hechos prevalecientes en el momento, por lo que es de la mayor importancia observar el proceso de nacimiento de los derechos, los procesos de cambio para una mejor interpretación jurídica y política de los mismos, manteniendo abierta la posibilidad de la reinterpretación del derecho ante nuevos cambios en el contexto histórico.

Los derechos humanos como derechos positivos derivan de la idea de que estos surgen en el momento en que la ley los reconoce, o partiendo de reflexiones antiguas, de su otorgamiento por el legislador, por lo que su sustento, fundamento y origen es la ley, que de este hecho surge su carácter positivo al enunciarse la ley, aplicarse y garantizarse su cumplimiento. El pensamiento que surge de la filosofía jurídica y del positivismo crítico de Norberto Bobbio y de Luigi Ferrajoli, respectivamente, da lugar a resolver el problema del sustento de los derechos humanos con la emisión de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al declarar en sentido hipotético: “están ahí y están positivados”.²⁶²

3.3. Génesis histórica de los derechos humanos

Los convulsionados siglos XIX y XX debían arrojar en algún momento saldos positivos, no obstante los conflictos bélicos, los abusos, injusticias y arbitrariedades cometidas por autoridades de distintos regímenes políticos de naturaleza monárquica, aristocrática, o con algunos visos democráticos, de distintas regiones de todos los continentes, ese saldo positivo fue el surgimiento de liderazgos que afanosamente buscaron medios para evitar conflagraciones mundiales como las ocurridas en la primera y segunda guerras mundiales

²⁶² *Ibidem*, p. 216.

que trajeron consigo genocidios, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra. Era momento de poner un alto y por ello surge la Organización de las Naciones Unidas en 1945 en San Francisco, Estados Unidos, con la proclama por la paz mundial y más tarde con la Declaración Universal de los Derechos Humanos que realiza en 1948, convirtiéndose esta Declaración como el instrumento internacional que marca la historia de la humanidad para alcanzar la fraternidad, la solidaridad, la paz y el reconocimiento, promoción y respeto de los derechos adheridos a los seres humanos por su dignidad. Vayamos en las siguientes líneas a revisar en forma breve la historia de los derechos humanos en el ámbito internacional y nacional.

3.3.1. Historia de los derechos humanos en el mundo

Como ya ha quedado de manifiesto, el estudio, análisis y aparición de los derechos humanos se da en el campo de la filosofía, a través del pensamiento de la Ilustración, así autores como Locke, Rousseau, Hobbes y Montesquieu, entre otros, defienden la idea de que existen ciertos derechos que son anteriores al Estado, incluso superiores, basándose en la dignidad humana y en el derecho natural, haciendo frente a la aparición del Estado absolutista que se venía presentando desde la Edad Media. La defensa de los derechos humanos, tuvieron como concepción filosófica a la persona, de donde se desprenden ciertos atributos esenciales; se trató a través de estas teorías poner un límite de actuación a las autoridades, partiendo de aquellos derechos incorporados a las personas por su naturaleza individual y social, es decir, a derechos de carácter inalienable, que tienen como base el derecho a la igualdad.

La cultura griega sin duda influyó en la corriente de la ilustración, sobre todo por las escuelas éticas que anteponían a toda investidura política de los hombres como miembros de la *polis* o civitas, la búsqueda de la felicidad individual, como la Estoica, que tuvo como ideal al hombre sabio y se refirió a la ley natural universal a la que se incorporaba todo hombre por el uso de su razón. La filosofía estoica abrió nuevas perspectivas al desarrollo humano. El hombre no fue ya el estrecho ciudadano de la *polis*, sino el miembro de una comunidad

universal. Además, se acentuó la idea de la dignidad, de que todo lo que tiene rostro humano tiene el valor natural de la libertad y de la igualdad.²⁶³

El cristianismo tomó también como bandera la dignidad de las personas y la igualdad de los hombres.

*El ambiente espiritual estaba preparado por el Estoicismo para que se abriera paso a la idea de la dignidad del hombre como persona, ser racional y libre, con un destino individual, propio e intransferible, distinto y superior al de la comunidad. San Pablo aseveró que todos somos hermanos en Cristo Jesús, por lo que no debe haber esclavos y amos, sino ciudadanos libres e iguales, cuyos derechos deben estar protegidos aún por encima de la comunidad.*²⁶⁴

Estas ideas fueron acentuadas por San Agustín de Hipona y más tarde por Santo Tomás de Aquino, quien se encargó de delimitar con claridad los derechos y deberes de los hombres frente a la vida social y política, trayendo consigo la afirmación de que el hombre posee derechos incondicionados, inviolables, oponibles a cualquier organización social o política, nacional y aún internacional.

El filósofo inglés Thomas Hobbes señaló que el origen del Estado derivó de un pacto entre todos los ciudadanos para su seguridad, negando el origen divino del poder, que implicaba renunciar a su capacidad de autogobierno, al considerar a la libertad como el origen del caos, debido a la maldad innata que se atribuye al ser humano, “*el hombre, en estado de naturaleza, es un lobo para el hombre*”,²⁶⁵ sostuvo que el derecho a la seguridad lo ha de garantizar el Estado, y que el derecho a la desobediencia sólo debe ejercerse cuando el Estado no garantiza esta seguridad a los ciudadanos.

²⁶³ Solís, Bertha, “Evolución de los Derechos Humanos”, en *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810-2010*, coords., Margarita Moreno-Bonett y Rosa María Álvarez, México, Universidad Autónoma de México, 2012, p. 79.

²⁶⁴ *Ibidem*, 80.

²⁶⁵ Amnistía Internacional, “Historia de los Derechos Humanos: Siglo XVII Y XVIII. Las grandes declaraciones”, Amnistía Internacional, Al Catalunya Grup d’educació, 2019, párr. 3, recuperado en <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/inf-s18.html>.

En la Ilustración el filósofo inglés John Locke²⁶⁶ también creía en la existencia de leyes naturales y lo expresaba de esta manera: “*El estado de naturaleza tiene una ley que lo gobierna y que obliga a todos; y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que quiera consultarla que siendo todos los hombres iguales e independientes, ninguno debe dañar a otro en lo que atañe a su vida, salud, libertad o posesiones*”. Hugo Grocio²⁶⁷ en su obra “Sobre el derecho de la guerra y de la paz”, publicada en el siglo XVII, explicaba su visión acerca de las leyes internacionales que deben regular las relaciones entre los distintos países, leyes basadas en el funcionamiento de la naturaleza humana, que pueden conocerse empleando la razón, leyes naturales válidas, incluso si Dios no existiese. La importancia de su pensamiento radica en identificar el origen de las leyes en la naturaleza humana y en la razón, más que en fundamentaciones religiosas.

Charles Montesquieu²⁶⁸ denunció los abusos de la Iglesia y del Estado en Francia, propuso la teoría del gobierno democrático parlamentario con la separación de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, bajo el esquema de pesos y contrapesos, del control recíproco entre los mismos, acabando con la concentración del poder en una misma persona; señaló que no existe libertad si el legislativo y ejecutivo se reúnen en una misma persona o corporación porque las leyes tiránicas se ejecutan del mismo modo; que la reunión del judicial con el legislativo haría que la arbitrariedad se presentaría sobre la vida y libertad de los ciudadanos por ser uno mismo el juez y el legislador; y unidos jueces y el ejecutivo, los efectos serían tiránicos por contar el juez con la misma fuerza que un agresor. La división de estas potestades públicas haría reinar la justicia y el respeto a los derechos de los gobernados.

Jean Jacques Rousseau²⁶⁹ se opuso a la desigualdad social que provocaba injusticias en su época, por ello propugnó la idea de una sociedad basada en igualdad absoluta, en la que cada miembro, a la par que se somete a las decisiones del colectivo, es al mismo tiempo parte del pueblo soberano, cuya voluntad general constituye la ley, de ahí el contrato social. A él le debemos la formulación democrática del concepto de soberanía, al no reconocer al rey sino

²⁶⁶ *Ibidem*, párr. 5.

²⁶⁷ Cidead, “Ética y Derecho. Los Derechos Humanos”, Cidead: Ética y Ciudadanía, recuperado en http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena5/index_quincena5.htm.

²⁶⁸ Amnistía Internacional, “Historia de los Derechos Humanos: Siglo XVII Y XVIII. Las grandes declaraciones”, *op. cit.*, p. 56.

²⁶⁹ Ortega, Margarito, *op. cit.*, p. 53.

al pueblo, al considerar que todos los poderes y facultades están en sus manos, al que mediante un pacto cada individuo enajena parte de su voluntad para formar la voluntad general soberana.

Como antecedentes documentales se mencionan por la doctrina al Cilindro de Ciro. En la antigüedad el primer Rey de Persia Ciro el grande, en el año 539 antes de Cristo, después de la conquista de Babilonia, tomó la decisión de liberar a todos los esclavos de la ciudad y declaró que las personas podían elegir su propia religión. Estos derechos quedaron inscritos en una tableta de arcilla en escritura cuneiforme de forma cilíndrica que se considera como la primera declaración de derechos humanos de la historia.; los 10 mandamientos (1275 a. C.), como prehistoria de los derechos humanos, sobre todo por el "no matarás" que aplica a las personas privadas como públicas; al Código de Hammurabi (aprox. 1739 a. C.), al regular a los tribunales, señalar disposiciones sobre la familia y el comercio, limitar la esclavitud por deudas y regular los precios; la Ley de las XII Tablas (aprox. 454-450 a. C) del derecho romano, al establecer principios sobre la propiedad, los contratos, la responsabilidad; El VIII Concilio de Toledo (653) que reconoce algunos derechos a los súbditos frente al poder de los reyes y príncipes; los Decretos de la Curia de León, otorgados por Alfonso IX de León al inicio de su reinado (1188-1230), en los que se encuentran compromisos adquiridos por el rey para el respeto a la vida, la libertad, la propiedad y bienes en general y la igualdad en el trato a clérigos como a laicos; La Carta de Neuchatel (1214)²⁷⁰ que otorgó ciertas libertades a los habitantes de la ciudad en el sentido de considerar a los extranjeros como ciudadanos si ayudan en las labores públicas otorgándoles garantías para su protección.

La Carta Magna de 1215 de Inglaterra se considera como el antecedente más remoto de los derechos humanos en Occidente y el fundamento de sus libertades, elaborado por los señores feudales y reconocidos por el soberano Juan sin Tierra; En agosto de 1291, la Confederación Suiza dictó un pacto para proteger a los habitantes de los tres valles confederados; En Suecia, en 1350, el Código de Magnus Erikson establecía la obligación por parte del rey a defender y buscar la justicia y la verdad y reprimir toda iniquidad y falsedad conforme a derecho y sus prerrogativas reales; a jurar que sería leal y justo con sus ciudadanos, no privando a ninguno,

²⁷⁰ Solís, Bertha, *op. cit.*, pp. 83-85.

pobre o rico, de su vida, su integridad corporal o de sus bienes, sin un proceso judicial en debida forma.

El 18 de mayo de 1525 se dicta el acta de abolición de la servidumbre en Zurich y el 2 de junio de 1537 la *Bula Sublimis Deus* por el papa Paulo III que confiere derechos de igualdad y libertad a los indios de los territorios conquistados por España; La Petición de Derechos de 1627 se constituye como un obstáculo a los atropellos y abusos del poder absoluto de la nobleza, en este caso del rey Carlos I de Inglaterra. La *Petition of Rights*, garantizaba principios de libertad política, libertades individuales, seguridad del pueblo, la imposibilidad de recaudar impuestos sin la aprobación del Parlamento; un principio de seguridad personal que imposibilitaba las detenciones arbitrarias y el establecimiento de tribunales de excepción; la exigencia de cumplir con el derecho del acusado a un proceso legal (complementado con el *habeas corpus*), así como el respeto a los derechos reconocidos por las leyes y los estatutos del reino.

La Ley de Hábeas Corpus de 1679 o *Petition of Rights* con su traducción literal "que tengas el cuerpo", facultaba a los jueces a examinar la legalidad de las órdenes de aprehensión ya ejecutadas y la causa de ellas, garantizando la libertad contra las detenciones y represiones arbitrarias, ordenando la presentación del acusado en un plazo generalmente de tres días; *El bill of rights* de 1688 o Declaración de derechos y libertades de los súbditos, fue impuesta a la reina María II y a su esposo Guillermo de Orange, reiterando las libertades expresadas en la Carta Magna otorgada por Juan Sin Tierra en 1215; La Declaración de derechos de Virginia de 1776, si bien no fue la única ya que existieron declaraciones de otras colonias que a la postre unidas se independizarían de la corona inglesa, está fue la más destacada; las colonias se sintieron afectadas por que la Corona no garantizó los derechos civiles y políticos, estableció restricciones en materia económica y contribuciones excesivas, violó los derechos que garantizaban un juicio por el jurado, protección de vida y hacienda, gobierno local de elección popular y la autonomía en materia impositiva.²⁷¹

En el siglo XVIII aparecen rebeliones contra las monarquías y contra la arbitrariedad de las organizaciones estatales tanto en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, movimiento por las

²⁷¹ *Ibidem*, pp. 86-89.

libertades que marcaron un hito en la historia de los derechos humanos. Como lo expresa César Prestel en su obra “Ética y Derecho. Los Derechos Humanos”, el pensamiento de Jhon Locke resultó muy influyente y sirvió de inspiración en la Independencia de los Estados Unidos y en la Revolución Francesa. La Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776 señaló lo siguiente: “*Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales y que están dotados por el creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están el derecho a la vida, a la libertad y la búsqueda de la felicidad*”. Posterior al triunfo de la Revolución francesa en 1789, la Asamblea Nacional proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en su primer artículo señala: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en cuanto a sus derechos”, reconociendo derechos naturales que se poseen por el hecho de ser personas, instrumentos estos últimos que sembraron el germen de los principales documentos en la historia de los derechos humanos.²⁷²

La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana de 1791, que redactó Olympe de Gouges con la exigencia de un principio de igualdad, por cuanto que la mujer nace libre y vive en igualdad de derechos con el hombre, en tanto que las diferencias sociales no pueden estar fundadas más que en el bien común, no obstante, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1793 excluyó a la mujer de su protección y derechos, de esta manera la Constitución Francesa de 1791 incorporó los derechos proclamados en la Declaración de 1789 y estableció libertad de todo hombre para ir, permanecer, partir, sin poder ser arrestado o detenido, salvo lo determinado por la Constitución; la libertad de todo hombre de hablar, escribir, imprimir y publicar sus pensamientos, sin censura ni inspección antes de su publicación, y ejercer el culto religioso al que pertenece; la libertad de reunirse pacíficamente y sin armas; la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente.²⁷³

El inicio del siglo veinte trajo consigo la lucha por los derechos sociales y económicos, nuestro país abanderó ese propósito y marcó un liderazgo en el mundo y consiguió como

²⁷² Amnistía Internacional, “Historia de los Derechos Humanos, Siglo XVII Y XVIII. Las grandes declaraciones”, *op. cit.*, párrs. 6-11.

²⁷³ Solís, Bertha, *op. cit.*, p. 92.

resultado de la revolución mexicana que la Constitución de 1917 contemplará derechos en favor de la población en materia educativa, agraria y laboral para proteger a las clases sociales más desvalidas, por primera vez en el orbe se positivaron los derechos relacionados al trabajo, la seguridad social, la distribución y reparto de tierras y aguas, la educación para buscar el bienestar social y económico; la Constitución Soviética siguió el ejemplo de México, en 1918 prioriza los derechos económicos y sociales en su Constitución inspirada por la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, bajo la idea Marxista de que no es posible hacer efectivos los derechos civiles y políticos sino antes se protegen y se hacen efectivos los derechos sociales; en Alemania está influencia también se hizo sentir al protegerse la familia y establecerse el derecho al trabajo y a la educación en la Constitución de Weimar de 1919.²⁷⁴

Al término de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y dados los horrores vividos se da la creación de la Sociedad de Naciones para fomentar una política mundial de desarme y seguridad colectiva, haciendo obligatorio para los países miembros el recurso al arbitraje en caso de conflicto, esta Sociedad de Naciones crea en 1921 a la Corte Permanente de Justicia Internacional y consigue en 1926 la firma del Convenio Internacional para la Supresión de la Esclavitud, ratificado por las Naciones Unidas en 1956 y logra la creación de la Organización Internacional del Trabajo. El siglo veinte siguió convulsionado, regímenes totalitarios se hicieron presentes, en la ex Unión Soviética bajo el comunismo, Stalin aniquiló a sus opositores políticos y hundió en la miseria a su pueblo, mientras que en Alemania e Italia la aparición del nazismo y fascismo generaron el culto a la ideología oficial del Estado, la opresión al pluralismo, la xenofobia, la extinción racial y las ideas expansionistas de Hitler y Mussolini provocaron la Segunda Guerra Mundial que dejó 50 millones de muertos, 30 de ellos civiles, millones de desplazados y dos ciudades Hiroshima y Nagasaki devastadas por el uso de bombas atómicas, que pusieron fin a este episodio bélico en agosto de 1945.²⁷⁵

La Sociedad de Naciones se vio rebasada para evitar esta catástrofe, pero la reacción para evitar futuros conflictos con alcances globales dio lugar al nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945 con la firma de la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, Estados Unidos, por 51 Estados miembros; la justicia internacional por

²⁷⁴ Amnistía Internacional, "Historia de los Derechos Humanos, Siglo XX, *op. cit.*, párrs. 1 y 2.

²⁷⁵ *Ibidem*, párrs. 4-6.

crímenes de guerra apareció en los juicios de Núremberg y Tokio en contra de las élites políticas y militares alemanas y japonesas por crímenes contra la paz, al existir violaciones de tratados internacionales y actos de agresión injustificada contra otras naciones, crímenes contra la humanidad por la planificación y participación en exterminios y genocidios, y crímenes de guerra por violación de las leyes y convenios internacionales sobre esta materia, tipificando así este tipo de ilícitos por primera vez en la historia, pero las violaciones a los derechos humanos de los vencedores, los países aliados por ataques a la población civil en Polonia, Alemania y Japón, que fueron también crímenes contra la humanidad jamás se juzgaron.²⁷⁶

Lo atroz y dantesco del resultado de las guerras mundiales obligó a las Naciones Unidas a trabajar en pro de los derechos humanos y a la elaboración de la Declaración Universal de estos, misma que fue aprobada el 10 de diciembre de 1948. *“Con la aprobación de la Declaración Universal la humanidad se dotó a sí misma de un documento marco para la convivencia entre los seres humanos, con el objetivo de que estos derechos llegaran a formar parte del derecho positivo de todas las naciones”*.²⁷⁷

La Declaración Universal de carácter no vinculante, se ha ido completando con convenios, convenciones y pactos sí vinculantes, que han desarrollado y ampliado su contenido, como la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (1948, entrada en vigor en 1951); el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966, entrada en vigor en 1976); el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966, entrada en vigor en 1976); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, entrada en vigor en 1981), la Convención sobre los derechos del niño (1989, entrada en vigor en 1990) y La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Convención de Rio de Janeiro de 1992.

Para juzgar los genocidios cometidos en la guerra de Bosnia-Herzegovina y Ruanda entre 1992-1995, en 1994 se crearon Tribunales Penales Internacionales con jurisdicción sobre esos países y posteriormente se creó el Tribunal Penal Internacional de carácter permanente,

²⁷⁶ *Ibidem*, párrs. 12-13.

²⁷⁷ *Ibidem*, párr. 16.

en la Conferencia de Roma de 1998, el cual entró en vigor en 2002, siendo su objeto asumir la defensa jurídica de las víctimas de violaciones de derechos humanos en cualquier parte del mundo, en los casos de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad.²⁷⁸

3.3.2. Historia de los derechos humanos en México

La Constitución de Cádiz de 1812 señaló que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio. Siendo una colonia, la nación era la española y la igualdad no se presentaba entre peninsulares e indígenas; la Constitución de Apatzingán de 1814, también llamada Sentimientos de la Nación, no tuvo vigencia, establecía los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad, libertad y división de poderes, instituía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia; su artículo 24 fue copiado de la Declaración de los Derechos de la Convención francesa de 1789 y de la Constitución de 1793.²⁷⁹ El Acta Constitutiva de 1824, estableció en el artículo 30 que: la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano. Debido a la presión de los liberales mexicanos, se agregó en el artículo 31 que: todo habitante de la Federación tiene la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes, estableció en su artículo 18 el derecho de acceso a la justicia, al señalar que todo hombre que habite la República tiene la prerrogativa de que se le administre, pronta, fácil, completa e imparcialmente justicia para resolver los conflictos relacionados con su vida, su persona, su libertad y sus propiedades.²⁸⁰

La Constitución de 1824 instituyó al federalismo, la soberanía nacional, una república representativa y popular, la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa. Carrillo Prieto²⁸¹ hace referencia a esta Constitución, donde se reconocen los derechos del hombre en los siguientes términos: hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la

²⁷⁸ *Ibidem*, párr. 22.

²⁷⁹ Lara, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 53.

²⁸⁰ *Ibidem*, pp. 59-60.

²⁸¹ *Ibidem*, p. 61.

justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad, demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación. La seguridad jurídica fue concebida al establecer los siguientes derechos: la prohibición expresa del tormento y cualquier otra clase de torturas, así como la imposición de penas infamantes y trascendentes; el artículo 153 rezaba: A ningún habitante de la República se le tomará juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales [...] y el artículo 156 consagra el derecho a recibir pronta y eficazmente la impartición de justicia, cuando sobrevenga un conflicto de intereses.

De acuerdo a las constituciones locales que se promulgaron a partir de la Constitución de 1824, se encuentra un grupo donde se encuentran la del Estado de Coahuila y Texas, que en alguno de sus artículos expresaban: “*Todo habitante en el territorio del estado, aunque sea de tránsito goza de los imprescriptibles derechos de libertad, seguridad, igualdad y propiedad*”.²⁸² Los derechos de igualdad, la mayoría de las Constituciones de los Estados consagraron la abolición de los privilegios y títulos de nobleza que subsistían todavía en aquella época como reminiscencia de la Colonia.

El Acta de Reformas de 1847 restablece la vigencia de la Constitución de 1824, en esta aparecen los derechos de sufragio, petición y reunión, señalando que una ley posterior fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y los medios para hacerlas efectivas; le otorga a través de la ley constitucional un carácter más eficaz al cumplimiento de los derechos humanos. El voto particular de Mariano Otero,²⁸³ “*se pronunciaba por la protección y salvaguarda de los derechos individuales de igualdad, seguridad, libertad y propiedad, creando para ello un sistema procesal o de aseguramiento [...]*”.

En 1856 Ignacio Comonfort expidió el 23 de mayo el Estatuto Orgánico de la República Mexicana, antecedente inmediato de la Constitución de 1857 que contenía una sección de garantías individuales, relativas a los cuatro rubros típicos de los derechos del hombre: libertad, seguridad, propiedad e igualdad. La Constitución de 1857 se inspiró en la Declaración de Derechos del Hombre, que emergió de la doctrina de la Revolución Francesa

²⁸² *Ibidem*, pp. 62-64.

²⁸³ *Ibidem*, pp. 67-69.

de 1789, y para la organización política de la República en la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787. En los debates los conservadores negaban la libertad de cultos y reafirmaban la unión de la Iglesia y el Estado; los liberales postularon los principios de igualdad, las libertades humanas de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento, de imprenta, de trabajo, de industria y de comercio, y la desaparición de los monopolios. Propusieron el establecimiento de una legislación laboral protectora de los campesinos y trabajadores que no se logró.

Se aprobaron los derechos del hombre en materia de igualdad, seguridad y propiedad, no así el de la libertad religiosa; caracterizó a esta Constitución las prescripciones sobre soberanía y representación, federalismo, división de poderes y control constitucional para asegurar la supremacía de la Carta Magna, presentando al juicio de amparo como una institución que habría de garantizar los derechos de los gobernados consagrados en ella, suprimiendo así el control político. El artículo 1 de la Constitución de 1857, refiere que: El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. Declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente constitución.²⁸⁴

En la Constitución de 1917 se establecen derechos humanos garantizados por la misma Constitución a los que se llamó “garantías individuales” y se consagró por primera vez en el mundo a los derechos sociales, aquellos que a la postre serían identificados como los derechos humanos de segunda generación, de naturaleza económica, cultural y social en favor de grupos sociales vulnerables, como la clase trabajadora y campesina; derechos cuya positivación debe interpretarse como el efecto reivindicatorio de sus derechos colectivos ante la ausencia de la justicia social que fue detonante del movimiento revolucionario mexicano, representación del ideal revolucionario que le dio vida a un ordenamiento constitucional de vanguardia en el mundo, que marcó el antecedente a nuevos derechos reconocidos por la comunidad internacional en la posguerra, con nuevos elementos de valor incorporados a la doctrina. Las garantías individuales se refirieron a los derechos humanos de la primera generación, estableciendo en el ámbito del individuo una limitación del poder del Estado.

²⁸⁴ *Ibidem*, pp. 91-97.

En materia de derecho social el artículo 123 fue de avanzada al referirse al trabajo y la previsión social: jornada laboral de 8 y 7 horas en jornada diurna o nocturna, prohibición del trabajo infantil, la protección a las mujeres embarazadas, un día semanal de descanso, un salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades generadas por cualquier empresa agrícola, comercial, fabril o minera. En la lucha contra el latifundio para su fraccionamiento, el artículo 27 constitucional estableció la propiedad comunal de la tierra al crear el “ejido”. La propiedad privada se limitó en función del interés público. Se estableció el derecho a la educación en su artículo 3 para enfrentar la ignorancia que se extendía ampliamente como su compañera de vida, la pobreza, de esta manera se pasó del culto al individualismo típico de las constituciones de la época a otro de corte social,²⁸⁵ o como lo escribe Miguel Carbonell: “*se estaba pasando (con plena conciencia de la novedad que eso suponía) del constitucionalismo liberal cuyo sujeto de protección y tutela era el individuo, al constitucionalismo social. La primera Constitución con derechos para las ‘clases sociales’ estaban naciendo*”.²⁸⁶

En el transcurso del siglo XX se incorporaron a la Constitución casi todos los derechos sociales: a la salud, a la vivienda, al consumo, a un medio ambiente sano, a la alimentación y al agua, sin embargo, estos derechos fundamentales no fueron dotados en la práctica de fuerza coercitiva para el Estado, es decir, estuvieron desprovisto de carácter vinculatorio para la autoridades y solo fueron vistos como objetivos a alcanzar por los gobiernos para incorporarlos a sus planes de gobierno y nada más, haciendo que nuestra Constitución en esta materia fuera nominal y no normativa, afectando el carácter de ley suprema de la Carta Magna, desnaturalizándola a simples normas programáticas fruto de la retórica y la demagogia que privó durante toda la época de predominio priista.

El juicio de Amparo fue en gran parte del siglo XX el único mecanismo de garantía de los derechos fundamentales en México, hasta aparecer el ombudsman en 1992 ordenándose la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 32 comisiones de las entidades federativas con competencias para conocer de quejas en contra de órganos de la

²⁸⁵ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

²⁸⁶ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 128.

administración pública con facultades para emitir recomendaciones no vinculatorias, que habrían de ejercer influencia sobre todo en el ámbito de la moral pública, posteriormente en 1999 y en 2011 se reforma la Constitución para fortalecer su autonomía y dar fuerza a sus recomendaciones a través de una especie de control parlamentario. Otro mecanismo de defensa de los derechos humanos que se introdujo a la Constitución en 1994 fueron las acciones de inconstitucionalidad que permiten que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza un control abstracto sobre las leyes federales y locales, e incluso sobre los tratados internacionales que pueden promover la Fiscalía General de la República, las Comisiones de Derechos Humanos, las minorías parlamentarias, y los partidos políticos solo en contra de leyes electorales. Las sentencias tendrán efectos generales si votan 8 o más ministros por la incompatibilidad de la norma impugnada con la Constitución.²⁸⁷

A finales del siglo XX, México reconoció la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así se tuvo una herramienta complementaria de defensa de los derechos fundamentales y un poderoso incentivo para que los jueces mexicanos cambiaran (aunque fuera poco a poco) su forma de razonar, al emitir sentencias con perspectiva de derechos humanos.

3.4. Principios y características de los derechos humanos

Se habla actualmente de los derechos en acción que supone el movimiento de los mismos en una red de interacciones hacia el interior de su contenido y con otros derechos, rebasando así la idea de simples postulados o límites estáticos, partiendo de las obligaciones que establecen para el Estado o para las personas físicas o morales. Los que regulan el sistema de derechos en acción son los principios rectores de los derechos humanos, que aun cuando poseen una enorme carga política, tienen efectos jurídicos significativos al mediar entre los derechos y las obligaciones en cuanto a las formas en que son leídos, interpretados, implementados y aplicados.²⁸⁸

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 137.

²⁸⁸ Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 1o.,²⁸⁹ párrafo 5, que: “*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*”. Aquí aparece esta relación e interacción entre los derechos humanos y las obligaciones que impone la Constitución a todas las autoridades, en el sentido de garantizarlos, protegerlos, respetarlos y promoverlos con base en sus principios rectores.

Los derechos humanos como esencia, valor e insumo de la democracia, obliga a toda autoridad a respetarlos, darlos a conocer, protegerlos y para el caso de ser violados a reincorporar en el goce de los mismos a aquellos afectados, a través de las garantías que el mismo Estado a dispuesto para resarcir esas violaciones; esta obligación de las autoridades debe darse en congruencia con aquello que constituye sus bases o fundamentos, es decir, con los principios de los derechos humanos, a saber: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que en su interacción trae consigo a los derechos en acción.

Con el reconocimiento de las obligaciones a cargo del Estado de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, vemos cómo se crea un sistema complejo para su interpretación, implementación y aplicación, correlacionándolos con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, dirigido a todos los órganos públicos de país, tanto de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, como a los organismos autónomos. Este sistema que pone énfasis en los derechos, contiene un sofisticado mecanismo para el análisis y la implementación de los derechos y sus obligaciones a partir de los principios que permiten la cristalización en el disfrute de los derechos, su mantenimiento y avance.

Sandra Serrano²⁹⁰ señala que la Constitución reconoce los derechos a proteger y señala un camino a seguir para ponerlos en acción mediante sus obligaciones. Afirma que los derechos

Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 92, recuperado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf>.

²⁸⁹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

²⁹⁰ Serrano, Sandra, *op. cit.*, p. 91.

como meras declaraciones no son útiles para asegurar su disfrute; son las obligaciones, entendidas de conformidad con los principios rectores, las que permiten evaluar políticas públicas, leyes, contextos, casos particulares y, en general, toda conducta. Sostiene que el significado de las normas que establecen los derechos humanos suele escaparse a los intérpretes por indeterminaciones y contradicciones constantes, no siendo estas autosuficientes al ser normas imperfectas.

3.4.1. Principio de universalidad

Considerando la igualdad que existe entre todos los seres humanos, la universalidad se refiere a que los derechos humanos tienen como titulares a todas las personas, sin permitir ningún acto de discriminación, por ser la igualdad un derecho que parte de la dignidad humana, que deben reconocerse por todo sistema jurídico positivo, pero que aún sin ese reconocimiento, estos tienen valor que se posee por el hecho de ser persona, adheridos a su ser y por tanto inalienables; valor de carácter ético, moral y jurídico en función de su naturaleza biológica y psíquica que se proyectan en su comportamiento individual y social, derechos que las autoridades deben reconocer, garantizar, respetar y promover.

Cilia²⁹¹ sostiene: “*la idea de universalidad radica en el reconocimiento de los derechos humanos como exigencias éticas justificadas y especialmente importantes*”. La universalidad está relacionada con la esencia jurídica, natural y moral de los mismos. La moralidad obliga al entendimiento de la dignidad humana, en razón de los valores de libertad, igualdad, seguridad y solidaridad. Por lo tanto, cuando un derecho humano lleve en él un contenido moral de relevancia colectiva, deberá ser pertinente reconocerlo para todas las personas, sin excepción de nacionalidad, edad, sexo, raza, etc., por ello la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²⁹² sostiene que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, que de ahí se desprende el principio de universalidad.

²⁹¹ Cilia, José Francisco, *Los Derechos Humanos y su Repercusión en el Control de Constitucionalidad y Convencionalidad*, México, Porrúa, 2016, p. 16.

²⁹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*, México, CNDH, 2012, p. 4, recuperado en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_cartilla_pidescypf.pdf.

Francisco Laporta²⁹³ señala que hay que descartar la relación necesaria entre los derechos humanos y el sistema jurídico positivo, ya que se alude a bienes primarios vinculados a la dignidad humana que son absolutamente necesarios, independientemente de los Estados; de ahí que la Declaración de Viena de 25 de junio de 1993, adoptada por la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, determinó que “*los Estados tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos, sin que importe sus sistemas políticos, económicos y culturales*”.²⁹⁴

Los derechos humanos otorgan la facultad de exigir su goce y protección por el valor intrínseco de los mismos, tanto al Estado, es decir, a las corporaciones o entes del ámbito público y también a aquellos de carácter privado, personas colectivas y físicas, como lo señala Cilia²⁹⁵ al ser derechos subjetivos, son expectativas formadas en todas las personas con relación a la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y del resto de las personas respecto a ciertos bienes primarios constituidos, de lo que se considera dignidad humana; que desde un punto de vista práctico, el principio de universalidad debe permitir la ampliación de los titulares de los derechos y de las circunstancias protegidas por esos derechos.

Cuando observamos a los derechos humanos como derechos subjetivos, como la facultad o potestad de exigir una conducta de otros agentes para poder disfrutarlos, la idea que se presenta es que con el solo enunciado de la ley es suficiente para su realización, otorgándole una posición estática por establecer una relación unidireccional, que obstaculiza su impacto en el actuar de las autoridades, pero esto realmente no es así, ya que se trata de derechos en acción de relaciones multidireccionales, partiendo de las obligaciones que la Constitución impone, que exige un abanico amplio de actuación de las autoridades e incluso de los particulares, y de su relación con sus principios rectores de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, presentando a estos derechos en acción, en constante cambio por su naturaleza dinámica, por ello habrá de estar de acuerdo con Sandra Serrano

²⁹³ Salazar, Pedro, coord., *La reforma constitucional sobre derechos humanos: Una guía conceptual*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 92, recuperado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3815/18.pdf>.

²⁹⁴ Cilia, José Francisco, *op. cit.*, p. 22.

²⁹⁵ *Ibidem*, pp. 15-16.

cuando afirma: “*Los derechos humanos contemporáneos están lejos de poder ser comprendidos bajo la clásica categoría de derecho subjetivo*”.²⁹⁶

Nuestra Constitución señala en el artículo 1o.²⁹⁷ que:

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. Se amplía significativamente el catálogo de derechos humanos así reconocidos por nuestra Constitución y en todos los tratados internacionales en los que México sea parte, apareciendo así la Convencionalidad en esta materia, derechos que deberán ser respetados y garantizados y que solo en los casos y condiciones señalados por la Carta Magna serán restringidos o suspendidos, quedando de manifiesto su disfrute para todas las personas en nuestro territorio por su carácter universal.

El Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, en su artículo segundo, señala el compromiso de los Estado Parte, a respetar y garantizar los derechos “*sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”,²⁹⁸ y en su artículo tercero que los Estados Partes “*se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos*”.²⁹⁹ Ferrajoli sostiene que “*universalismo de los derechos fundamentales e igualdad jurídica son exactamente la misma cosa*”,³⁰⁰ en tanto la igualdad jurídica no es más que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho de que sus titulares son diferentes entre ellos.

²⁹⁶ Serrano, Sandra, *op.cit.*, p. 131.

²⁹⁷ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

²⁹⁸ Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 2016, párr. 8, recuperado en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

²⁹⁹ *Ibidem*, párr. 13.

³⁰⁰ Serrano, Sandra, *op. cit.*, pp. 127-128.

Desde nuestro punto de vista son cuatro los ámbitos de valor que encierra la universalidad: su valor *erga homnes* que protege a todas las personas sin ninguna distinción, restricción, ni discriminación por razón de raza, origen cultural, ideología o cualquiera otra; su valor extraterritorial u omniterritorial, es decir que tienen valor en cualquier territorio del mundo, por qué en cualquier territorio se encuentra el hombre y la mujer, sujetos beneficiarios de estos derechos; su valor atemporal, que significa que en cualquier tiempo, época o calendario deben respetarse y reconocerse, y; su valor intrínseco y suprajurídico por su condición natural, ética y moral que los hace prevalecer.

Guillermo Pacheco Pulido³⁰¹ puntualiza a la universalidad de los derechos humanos como el principio superior y eje rector de los otros: interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Explica que este no debe limitarse a la territorialidad o a la temporalidad, ni a su resguardo en una norma, ya que está basado en la esencia filosófica del ser humano, es decir, bajo la observación, visión y entendimiento de una concepción universal.

Hasta donde la universalidad de los derechos humanos restringe la interpretación de los mismos por diferentes culturas del mundo, se sostiene que en su concepción contemporánea esto no puede ocurrir, no debe limitar el aporte enriquecedor de lo que para cada una de ellas significa la vida digna, no ha de ser una práctica totalizadora que neutralice las diferencias, por el contrario ha de ser insumo para su renovación, nutriéndose de su expansión por la filosofía de vida y ética social de otros grupos, de otras colectividades, como lo dice Serrano: *“La idea contemporánea de los derechos humanos no puede concebirse a partir de una única interpretación, sino que recibe, asimila y regenera la experiencia particular para incorporarla al acervo universal, al tiempo que particulariza lo universal para ser útil en lo local”*.³⁰²

3.4.2. Principio de la indivisibilidad e interdependencia

Los derechos humanos conforman una unidad, por tanto, no pueden dividirse o fragmentarse, se complementan unos con otros y no pueden existir aislados o separados, los derechos

³⁰¹ Cilia, José Francisco, *op. cit.*, p. 22.

³⁰² Serrano, Sandra, *op. cit.*, p. 127.

humanos están vinculados unos con otros, sostienen relaciones recíprocas entre ellos, por lo que son interdependientes; entre ellos no hay jerarquías o rangos, todos poseen la misma importancia, todos los derechos son igualmente necesarios y deben tomarse como un conjunto.³⁰³

Los derechos humanos tienen la misma importancia y merecen la misma atención, las distintas categorías tienen igual jerarquía, el goce y ejercicio de los mismos se debe dar en forma transversal, sin limitación alguna. Se debe atender la máxima “*la existencia real de cada uno de los derechos humanos sólo puede ser garantizada por el reconocimiento integral de todos ellos*”.³⁰⁴ Los Estados no están autorizados a proteger y garantizar una determinada categoría de derechos humanos en contravención de otra.

Para Sandra Serrano³⁰⁵ la interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos y lo ejemplifica diciendo que el derecho a la salud tiene aparejadas claras relaciones con el derecho a la alimentación y a la vivienda digna, así como al trabajo en condiciones adecuadas. Los derechos humanos se interrelacionan, mantienen vínculos muy estrechos, unos dependen de otros, están sujetos a la realización de otros y no se pueden observar en forma separada, son por tanto interdependientes y tienen la misma importancia, forman un gran grupo, toda una unidad y conservan una misma jerarquía, por ello son indivisibles.

Bajo el principio de indivisibilidad e interdependencia no debe existir diferencia en el trato jurídico de los derechos civiles y políticos, con los llamados sociales, culturales y económicos, de ahí su relevancia para el constitucionalismo mexicano. Estos principios nos permiten identificar cómo es que no solo los derechos humanos están interrelacionados sino también sus obligaciones, formando un todo a partir del cual debe guiarse la actividad estatal. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 considera a estos grupos de derechos humanos como una unidad y con un mismo nivel de obligatoriedad, de esta manera identifica como del mismo rango y que conforman una unidad los derechos a la intimidad,

³⁰³ Salazar, Pedro, coord., *op. cit.*, p. 103.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 105.

³⁰⁵ Serrano, Sandra, *op. cit.*, p. 95.

libertad de movimiento, libertad de expresión, libertad de reunión y los derechos políticos, los derechos a no ser torturado y al debido proceso, así como a los derechos a la seguridad social, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la educación y a la vida cultural.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha expresado: “*El goce y el ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos*”.³⁰⁶ Esto da pie a una obligación para las autoridades en el sentido de otorgar igual importancia, respeto, protección y garantías a todos los derechos humanos, sean civiles, económicos, políticos, culturales o sociales. Los Estados deben ordenar su actuar de acuerdo con la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos para lograr su realización, por ser estos de carácter indivisibles e interdependientes. “*Si se realiza o se viola un derecho, impactará en los otros derechos, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre ellos*”.³⁰⁷

Jack Donnelly indica que: “*el modelo de la Declaración Universal considera de forma holística a los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como una estructura indivisible, en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros*”.³⁰⁸ En la proclamación de Teherán de 1968, se sostuvo que los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, por lo que la realización de los derechos civiles y políticos, sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta imposible.

Las vicisitudes políticas producto de la guerra fría que dio pie a la discusión de la naturaleza y jerarquía de los derechos humanos respecto de la suscripción de tratados vinculantes para proteger y garantizar los derechos civiles y políticos por una parte y por la otra a los llamados sociales y culturales, provocó una división de posiciones entre diversas naciones, impidió que este ideal se plasmara en un solo documento, de tal forma que se adoptaron dos Pactos Internacionales en 1966, uno para la protección de los derechos civiles y políticos y otro para los derechos económicos, sociales y culturales. Es importante destacar que ambos

³⁰⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, 2018, p. 10, recuperado en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-principios-universalidad.pdf>.

³⁰⁷ Cilia, José Francisco, *op. cit.*, p. 20.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 19.

documentos comparten en su preámbulo la insistencia respecto de que “*no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales*”.³⁰⁹

La caída del mito de los derechos positivos y negativos fue resultado de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la que se proclama la Declaración y Principios de Acción de Viena de 1993, que provocó una gran repercusión en los ámbitos políticos y jurídicos por la consagración de estos principios de interdependencia e indivisibilidad, al establecer que todos los derechos son igualmente necesarios y que ha de terminarse con la ruptura de aquellos llamados de “no interferencia” identificados como civiles y políticos, con aquellos “derechos de hacer” de naturaleza social, económica y cultural, enfatizándose la no existencia de jerarquía entre estos.

Como puede entenderse el disfrute pleno de los derechos civiles en la libertad de pensamiento, reunión, imprenta, culto, etcétera, del derecho a votar, ser votado, de asociación política, sin su repercusión en la vida digna, la satisfacción de su derecho a la vivienda, salud, educación, a su identidad, acceso a la cultura y al progreso económico fruto del derecho al trabajo, a la libre concurrencia, acabaría con su integralidad por su carácter holístico; estos derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, simple y sencillamente son complementarios, el no goce de unos hace nugatorio a los otros, por lo que son interdependientes e indivisibles, cualquier argumento en contra es una falacia. Al ser complementarios son igualmente indispensables para la dignidad e integridad de toda persona.³¹⁰

Los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales comparten un mismo grupo de obligaciones, si acaso la diferencia puede ubicarse en el momento en que se determina la responsabilidad por la violación a los derechos. Surge una responsabilidad inmediata tratándose de la violación al principio de no discriminación en relación con cualquier

³⁰⁹ Serrano, Sandra, *op. cit.*, pp. 93-94.

³¹⁰ Naciones Unidas, Derechos Humanos, *Derechos Humanos*, 2019, p. 23, recuperado en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf.

derecho, pero si por ejemplo no se da satisfacción del derecho a la vivienda, a la educación o del derecho a la seguridad pública, no generan una responsabilidad inmediata por parte de las autoridades encargadas de su cumplimiento.

3.4.3. Principio de Progresividad

El principio de progresividad evalúa la intensidad de la actividad estatal frente a todos los derechos humanos, pero de una manera especial a los sociales. Progreso significa avanzar, ir adelante, mantener un crecimiento sostenido, ampliar beneficios, por lo que aplicado a los derechos humanos significa su crecimiento, más apoyos gubernamentales para su disfrute, mayor impulso y alcances para su ejercicio y más acción del Estado, es decir, mayor progreso democrático identificando a las personas en el centro del ejercicio del poder público. En un sentido contrario significa disminución, atraso o regresión que se rechaza absolutamente. “*Se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retroceso o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la ‘no regresividad’ en la protección y garantía de derechos humanos*”.³¹¹

La progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone unir metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes.³¹²

Este principio da razón a las obligaciones positivas que tiene el Estado de respetar, satisfacer, garantizar y proteger los derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales. “*El progreso patentiza que el disfrute de derechos siempre debe mejorar. Para lograr la progresividad se requiere del diseño de planes y políticas públicas que permitan avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos*”.³¹³ El

³¹¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, op. cit., p. 12.

³¹² Serrano, Sandra, op. cit., pp. 120-121.

³¹³ Salazar, Pedro, coord., op. cit., pp. 82-83.

principio de progresividad se aplica por igual a derechos civiles, políticos y a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, porque siempre habrá una base mínima que deba atenderse, sobre la cual los Estados tendrán que avanzar en su fortalecimiento.

La progresividad se vincula con dos elementos: la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles. La prohibición de retroceso significa que el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos. Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que involucre derechos. Por su parte, el máximo uso de recursos disponibles implica que no basta con canalizar el uso efectivo y eficiente de los recursos financieros de un país para atender las necesidades concretas de su población, sino que se deben adoptar medidas concretas encaminadas a mejorar la protección de estos derechos; la adopción de medidas debe incluir las legislativas, judiciales y cualquier otro mecanismo de exigibilidad, así como medidas administrativas, financieras, educativas y sociales.³¹⁴

De acuerdo a Cilia,³¹⁵ la progresividad implica la disposición más favorable a los derechos de las personas, por lo que se debe aplicar aquel instrumento que en mejor forma garantice el derecho, sin importar si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma del derecho internacional de derechos humanos incorporada al derecho interno.

Los principios de los derechos humanos y las obligaciones que estos imponen a las autoridades detonan la constante creación de estos derechos, pues como lo dice Sandra Serrano, una vez alcanzados los mínimos y los estándares exigibles, siempre permanecerán como una promesa a futuro; los derechos humanos siempre serán los derechos por venir.³¹⁶

3.4.4. Características de los derechos humanos

Estas se enuncian en los siguientes rubros: supra y transnacionalidad, irreversibilidad, eficacia erga omnes, fuerza expansiva y el principio favor *libertatis*, innatos o inherentes, inalienables e intransferibles y posición preferencial de los derechos humanos.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 84.

³¹⁵ Cilia, José Francisco, *op. cit.*, p. 24.

³¹⁶ Serrano, Sandra, *op. cit.*, p. 131.

La supra y transnacionalidad significa que los derechos humanos están por encima de los Estados en cualquier parte del mundo, no importando sus determinaciones soberanas que en algún momento vayan contra ellos, estos derechos se mantendrán bajo la exigencia de su reconocimiento, respeto y las garantías para su protección, sea cual fuere su sistema de gobierno y sea cual fuese su ubicación en el mundo; el punto de partida es que los derechos humanos son inherentes a la dignidad de la persona humana, por ello no dependen de la nacionalidad ni del territorio en que las personas se encuentran. Ellos limitan la soberanía o potestad Estatal, no pudiendo invocarse esta para justificar su vulneración o para impedir su protección internacional.³¹⁷

La irreversibilidad de los derechos humanos se refiere a que una vez reconocido un derecho humano por el derecho interno o internacional, es decir, por la Constitución de un país o por la celebración de un tratado, no puede dejar de protegerse y respetarse, no pueden disminuir las condiciones en que se ha venido disfrutando, las que en ninguna circunstancia se verán afectadas, salvo en casos muy excepcionales; se trata de una prohibición a la regresividad, que el nivel alcanzado en su respeto y protección no disminuya por el actuar de un Estado que está imposibilitado a desconocerlo, ya que son inherente a la persona y por este sólo hecho se les debe asegurar y garantizar.

Eficacia erga omnes de los derechos humanos significa que deben ser respetados por todos, autoridades y personas privadas, si bien su protección y garantías para su no vulneración corresponde al Estado, su naturaleza obliga a su reconocimiento y respeto de todas las personas físicas y colectivas. *“El sistema de derechos asegurados posee una fuerza vinculante erga omnes, siendo plenamente aplicables no sólo a las relaciones particulares-Estado, sino también entre particulares”*.³¹⁸

La fuerza expansiva de los derechos humanos y el principio *favor libertatis*, radica en la ampliación de los criterios de interpretación que mejor garanticen, protejan y respeten los derechos humanos para eliminar obstáculos, restricciones e impedimentos de carácter normativo que limitan el goce y ejercicio de los derechos humanos. Significa que *“debe*

³¹⁷ Cilia, José Francisco, *op. cit.*, pp. 22-23.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 24.

*optarse por aquella interpretación que mejor proteja asegurando y garantizando los derechos humanos en su conjunto, en una estructura coherente y jerarquizada a la luz de los valores que la informan”.*³¹⁹

Los derechos humanos son innatos o inherentes. Estos derechos vienen o están incorporados a nuestro ser, corresponden a nuestras condiciones físicas, biológicas y psicológicas, los poseemos por nuestra propia naturaleza desde el nacimiento, son inherentes a la condición humana, es decir, forman parte de nuestro ser, que no pueden ser desconocidos por ningún Estado. *“Todas las personas nacemos con derechos que nos pertenecen por nuestra condición de seres humanos. Su origen no es el Estado o las leyes, decretos o títulos, sino la propia naturaleza o dignidad de la persona humana”.*³²⁰

Los derechos humanos son inalienables e intransferibles. Al poseerlos en congruencia a nuestra naturaleza, al estar adheridos a nuestro ser, no pueden transferirse, negociarse, restringirse, renunciarse o extinguirse, en razón del valor intrínseco de los mismos por el atributo que dimensiona a nuestro ser: la dignidad humana. *“La persona humana no puede, sin afectar su dignidad, renunciar a sus derechos o negociarlos. Tampoco el Estado puede disponer de los derechos de los ciudadanos”.*³²¹

Los derechos humanos son imprescriptibles porque el paso del tiempo no hará cesar su vigencia, es decir, su eficacia surtirá efectos en todo momento por ser derechos que no caducan, que no se pierde por el paso del tiempo o porque no se hayan ejercido.

El carácter absoluto de los derechos humanos deriva de su concepción como derechos morales, que, para el caso de entrar en contacto con otros requerimientos morales, estos los desplazan y anulan, quedando como la exigencia moral que hay que satisfacer. Laporta³²² pretende enfatizar bajo la condición de absoluto, su carácter importante por la fuerza moral de los derechos humanos que proviene de los objetivos que protegen y le dan fuerza constitutiva y no de las obligaciones jurídicas inherentes al derecho.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 25.

³²⁰ *Ídem*.

³²¹ *Ídem*.

³²² Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel, *op. cit.*, p. 223.

La integralidad de los derechos humanos surge por constituir un todo indivisible, por el carácter interdependientes de estos; así la indivisibilidad, interdependencia e integralidad son características muy relacionadas.

Posición preferencial de los derechos humanos. Son muchas las funciones de un Estado, aquellas de carácter administrativas, legislativas y judiciales en su división básica, pero sus atribuciones tienen una alta complejidad, sin embargo el principal papel del Estado es otorgar seguridad a las personas, en un sentido amplísimo, enfocado a permitir el goce de su libertad, de ser tratados con igualdad y de proteger su vida, su integridad física y su bienestar, por tanto ante cualquier controversia de aplicación de las leyes, derivada de sus funciones orgánicas que se contrapongan a los derechos humanos, siempre deberán prevalecer estos últimos. El Estado Constitucional Democrático de derecho implica que los organismos e instituciones públicas se constituyen en función de la dignidad de las personas, que, si aparece un conflicto de normas de poder y de protección de derechos, estos últimos poseen mayor jerarquía.

3.5. Clasificación de los derechos humanos

A los derechos humanos suele clasificárseles atendiendo a la naturaleza del bien protegido, a su importancia o atendiendo el momento de su aparición cronológica y de su auge promovido por declaraciones internacionales o movimientos sociales, a estas clasificaciones suele también llamárseles como tipologías.

En lo que concierne a su clasificación basada en la secuencia cronológica en que han aparecido, se les ha denominado de primera, segunda, tercera y cuarta generación. La clasificación de los derechos humanos bajo este criterio se vio reflejada en la que realizó la Organización de las Naciones Unidas para hacer efectivos los derechos proclamados en su Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre de 1948, enmarcada por una lucha constante entre ideologías, intereses políticos, culturales y sociales para su reconocimiento y ratificación por los países miembros y que a la postre obligo a dividirse en

dos grupos que prepararon los pactos internacionales que derivaron en la deliberación y aprobación de su asamblea.³²³

Los derechos humanos de primera generación, también llamados derechos civiles y políticos, se refiere a derechos protegidos en las Declaraciones de Derechos y Constituciones del siglo XVIII, tienden a reservar una esfera de libertad para el individuo o grupos particulares frente, y contra el Estado, limitando su poder, de ahí su denominación de derechos negativos; surgen como derechos de libertad fruto del pensamiento liberal de la época en que emergen, teniendo sus origen en la Revolución Francesa de 1879 y sus antecedentes, citados por Jorge Witker, en la Carta Magna leonesa de 1188 y la Carta Magna inglesa de 1215 en las que aparecen las primeras limitaciones.³²⁴

El reconocimiento de los Derechos Humanos Civiles y Políticos tiene su origen en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1966, con la resolución 2200 a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual entraría en vigor hasta 1976. Ese instrumento internacional establece mecanismos para la emisión de quejas individuales en su primer protocolo facultativo y proscribire la pena de muerte en el segundo. México ratificaría el primer protocolo en 1981, mientras que el segundo lo haría hasta 2007.³²⁵

El Pacto recoge derechos que protegen las libertades individuales y garantiza que cualquier ciudadano pueda participar en la vida social y política en condición de igualdad y sin discriminación, destacando los siguientes derechos: igualdad ante la ley, libertad de pensamiento, protección de los derechos de las minorías, el resguardo de la vida y la prohibición de su privación, la tortura, las penas o los tratos crueles o degradantes, la esclavitud y trabajo forzado, la detención o prisión arbitraria, la discriminación y la apología

³²³ Núñez, Susana, “Clasificación de los Derechos Humanos”, *Revista en el acervo de la BJV. Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México* no. 30, Toluca, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, p. 104, recuperado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5118>.

³²⁴ Witker, Jorge, “Juicios orales y derechos humanos”, *Biblio Jurídica Virtual*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p.5. recuperado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4262/8.pdf>.

³²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, México, 2015, p. 15, recuperado en http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH3-1aReimpr.pdf.

del odio racial o religioso, y aquellos que se relacionan con el hecho de vivir dentro de un conglomerado social.³²⁶

Son derechos civiles las libertades físicas, de expresión, conciencia, creencia religiosa y culto, imprenta, trabajo, tránsito, asociación y reunión; los derechos de petición, protección, el habeas corpus, de la persona acusada, de asilo si es perseguido por motivos políticos, a posesión de armas en el domicilio, de propiedad privada, inviolabilidad del domicilio y comunicaciones privadas; de prohibición a la esclavitud, de extradición de reos políticos, de discriminación, de fuero y títulos de nobleza, de ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales, a la pena de muerte; los derechos de seguridad jurídica como la irretroactividad de la ley, motivación y fundamentación por actos de molestia, acceso a la justicia, plazos de detención; la igualdad entre el hombre y la mujer. Entre muchos otros.

Son derechos políticos aquellos que permiten participar en la vida pública, en la formación, mantenimiento y ejercicio del poder público, se les llama derechos positivos por que implican participar en el Estado, como el sufragio universal, la asociación política, al plebiscito, referéndum e iniciativa popular, a afiliarse y constituir partidos políticos, igualdad en el acceso a las funciones públicas en la elaboración de las leyes y en el ejercicio de la administración.

Estos derechos revisten gran importancia para la mayoría de las legislaciones y ameritan un tratamiento jurídico adecuado, por ello, el Pacto estableció la obligación de los Estados a su resguardo, monitoreo y vigilancia por medio de instituciones dedicadas para esa función, para salvaguardar la integridad de los individuos, pueblos y la soberanía de los Estados. Muchos doctrinarios tienden a considerar que en esta categoría caben todos los derechos humanos, que no es válido admitir otras clasificaciones.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamados de segunda generación, aparecieron en algunos textos jurídicos en el siglo XIX, fueron aprobados en la misma resolución que el Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos en 1966, entrando en vigor igualmente en 1976, siendo su carácter eminentemente socioeconómico, teniendo por

³²⁶ *Ibidem*, p. 30.

base lo prescrito en la Declaración Universal de 1948. En México se ratificó en 1981 y entró en vigor el mismo año. Entre los derechos que resguarda el pacto son el derecho a la vivienda digna, alimentación, trabajo, protección social, educación, libertad cultural, progreso científico, salud física y mental y libertad en la actividad comercial.³²⁷

Estos derechos se refieren a obligaciones que tiene el Estado de satisfacer necesidades sociales, le establecen compromisos de hacer, requieren de acciones para atender necesidades, son derechos de crédito como los llama Jorge Witker,³²⁸ que convierten al Estado en deudor de los individuos, que “*Buscan un mínimo de igualdad y bienestar social con base en su calidad y condición de persona humana*”. Se plantearon por primera vez en el mundo en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como aspiraciones del Estado de bienestar, de alcanzar una equitativa distribución de la riqueza con un Estado interventor, derechos de satisfacción progresiva que han de ir permanentemente en aumento, que a decir de la doctrina mexicana han tenido un carácter meramente programático y no operativo, no obstante la condición de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Tres son las aristas de consagración de estos derechos según Albert Noguera³²⁹: primero, crear un conjunto de programas de seguridad social que den seguridad económica mínima a todas las personas, la redistribución de los recursos y la disminución de la pobreza; segundo, la existencia de una red de servicios sociales en materia de salud, alimentación, vivienda, educación, etcétera, y; la existencia de una regulación del mercado laboral capaz de proteger los derechos de los trabajadores.

Entre estos derechos destacan también: libertad de trabajo, salario mínimo, jornada de 8 horas, descanso semanal remunerado, vacaciones, igualdad de salarios, y colectivos como la huelga y libertad sindical; además los derechos de los consumidores, a la seguridad y asistencia social, agua, salud, enseñanza gratuita, nivel de vida adecuado y medios de

³²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*, op. cit., p. 15.

³²⁸ Witker, Jorge, Op.cit., p.12.

³²⁹ *Ibidem*, p. 16.

subsistencia, culturales y propiedad intelectual, libertad de cátedra, enseñanza e investigación, entre otros.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos se convirtió en punta de lanza de las prerrogativas que los seres humanos poseen, en congruencia con su dignidad humana por derecho natural; así aparece por las condiciones imperantes en el contexto histórico en 1948 este instrumento de relevancia internacional, que proclama en un primer momento a los derechos civiles y políticos y a los derechos sociales, culturales y económicos con el carácter de primigenios, sin embargo, la dinámica natural de los cambios sociales, culturales, científicos, tecnológicos y los mismos económicos, han permitido que el repertorio, la lista, la relación de los derechos humanos impulsados por la ONU para su reconocimiento se ensanche; claro, la Declaración no podía ser un documento acabado, estático y sin evolución, por el contrario, su actualización asume el carácter de necesaria, impulsada por acuerdos, pactos, convenciones, tratados o declaraciones temáticas, que han buscado la positivación de los derechos incorporados en ellas.

Bajo esta lógica, la ampliación de los derechos se va presentando paulatinamente, apareciendo los derechos humanos de tercera generación que son reconocidos como Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Se refieren a la cooperación entre naciones y culturas, al respeto a su identidad, a su autodeterminación e independencia económica y política, a la paz, es decir, a su coexistencia pacífica, a la cooperación internacional y regional, a la justicia internacional, al aprovechamiento de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos, a proteger el medio ambiente y patrimonio común de la humanidad, a contribuir al progreso que garantice la vida digna y la seguridad humana; el destinatario es el género humano, por lo que se establece un sistema supranacional de jurisdicción internacional, al reconocerse derechos que están por encima del Estado.

Los distintos momentos de la historia exigieron que se reconociera el derecho a la autodeterminación de los pueblos, tanto de naciones independientes como de aquellos pueblos sometidos a dominios coloniales, así surge la Declaración Sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960 e incluido en las dos Convenciones

de 1966 sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales. Se consideró a toda dominación, subyugación y explotación extranjera como contraria a la Carta de las Naciones Unidas y como una denegación de los derechos humanos fundamentales, que compromete la causa de la paz y de la cooperación mundial. Los pueblos determinan libremente su condición política y tienen la facultad de perseguir libremente su desarrollo social, cultural y económico.

Entre los de solidaridad encontramos el derecho al desarrollo que busca crear condiciones mínimas de bienestar social, económico y cultural de los pueblos, comunidades y naciones sumidas en la marginación y la pobreza, a través de políticas públicas soportadas en un contexto de equidad democrática. El derecho al desarrollo fue reconocido por las Naciones Unidas y por sus organismos especializados, en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969 y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, mismo que ha sido explicado y promovido en el contenido del numeral siguiente:

Artículo 1.1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Los derechos humanos en materia ambiental nacieron con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Cumbre para la Tierra de 1992, que aprobó “La Agenda 21” como un plan de acción con metas ambientales y de desarrollo; la declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo; una declaración de principios sobre los bosques y convenciones sobre el cambio climático, la diversidad biológica y la desertificación y el convenio sobre diversidad biológica. Estos derechos tienen que ver con la cultura protectora del ambiente, el derecho humano a un medio ambiente sano que busca salvaguardar el derecho que toda persona tiene de vivir y desenvolverse en un

ambiente y ecosistema con las condiciones óptimas para la vida, libre de agentes contaminantes y sin limitaciones para el disfrute de la naturaleza.³³⁰

En lo sustancial, el derecho a la paz se impregna en las distintas actividades de las Naciones Unidas, sin embargo, para enfatizarlo, la UNESCO³³¹ aprobó, en 1999, la Declaración sobre una Cultura de Paz, expresándose de la siguiente manera: “*Reconociendo que la paz no sólo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos*”.

Los avances científicos y tecnológicos también han puesto a la ONU a observar muy de cerca cómo se van presentando y cómo se preservan los derechos humanos ante las investigaciones y avances en materia de ingeniería genética, como en los casos de procreación asistida, patentes genéticas, diagnósticos y terapias genéticas, clonaciones, etcétera, de ahí la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos de la Persona Humana del 11 de noviembre de 1997, que señaló que no podrá prevalecer sobre el respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y de la dignidad humana de los individuos o de grupos de individuos, ninguna investigación relativa al genoma humano, ni ninguna de sus aplicaciones, en particular en las esferas de la biología, la genética y la medicina, condición que se robusteció con la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 16 de octubre de 2003.³³²

La aparición de la informática y la cibernética también produjo preocupaciones en torno al manejo de información sensible, es decir, a los datos personales, sobre todo en los peligros asociados a eventuales abusos de los datos recopilados. Por ello, en 1990 las Naciones Unidas aprobaron los Principios Rectores para la Reglamentación de los Ficheros Computadorizados de Datos Personales, surgiendo así el derecho a la protección de los datos personales, que dio lugar a la prohibición de recoger y elaborar, con procedimientos desleales e ilícitos,

³³⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*, op. cit., p. 15.

³³¹ “Declaración sobre una Cultura de Paz”, Amnistiacatalunya.org., 1999, párr. 4, recuperado en <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/docs/e-dec-culturadepaz.html>.

³³² *Ibidem*, párr. 17.

informaciones relativas a las personas, ni utilizarse con fines contrarios a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Con la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO de 1972 aparece el derecho al patrimonio común de la humanidad, en sus vertientes material e inmanente, es decir, físico, comprendido por las zonas excluidas de las soberanías nacionales, los fondos oceánicos, los casquetes polares y el espacio exterior, como cultural, todos aquellos vestigios de especial relevancia de la actividad humana necesarios para comprender la historia de la humanidad, que se robusteció años más tarde con la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural del 2 de noviembre de 2001.

Cuando se habla de una cuarta generación de derechos humanos, se hace frecuentemente alusión a los derechos de determinados colectivos, como a las mujeres, los menores, los refugiados, o los homosexuales. Con relación a estas últimas, podemos citar a la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer del 18 de diciembre de 1979, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989, la Normas uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993.

Algunas voces, al referirse a los derechos humanos de cuarta generación, se centran en el uso de las tecnologías de la información y comunicación para promover la alfabetización digital y lograr una inclusión social, la democratización del conocimiento mediante la aplicación de la tecnología comunitaria y el empoderamiento de los saberes por las redes sociales; otros señalan que la cuarta generación está referida a profundizar los derechos del individuo sobre sus preferencias en lo que concierne a su cuerpo, su estilo vida y aún su muerte,³³³ como algunos de los derechos reconocidos por la Constitución Política de la Ciudad de México del 17 de septiembre de 2018.

³³³ Aguirre, Alix y Manasía, Nelly, “Derechos humanos de cuarta generación: inclusión social y democratización del conocimiento”, *Redayl.org*, vol. 14, no. 1, Zulia, Venezuela, Universidad Privada Dr. Rafael Belloso, 2015, p. 1, recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/784/78435427002.pdf>.

Despenalizar el aborto para no mantener el estigma de sanciones sobre las mujeres que, por derecho de género, deciden interrumpir su embarazo; eliminar el sistema de prohibiciones para dejar en el ámbito de la libertad personal el uso de estupefacientes; tutelar legalmente el derecho a decidir sobre la vida sexual; dar igualdad jurídica al matrimonio de personas del mismo sexo y garantizarles el derecho a adoptar y formar una familia; dar estatus jurídico a la muerte digna dejando en el ámbito de la decisión individual el derecho a decidir el momento del propio deceso, son los principales ejemplos de esta última generación de derechos que actualmente se discuten y sobre los que existen procesos de legislación dispares, no solo en México, sino en todo el orbe.³³⁴

Otra clasificación de los derechos humanos es la de Maurice Duverger³³⁵ que los cataloga como de Libertades públicas de límite y de oposición, siendo las primeras las que establecen un freno a la actividad gubernamental, un límite a la actividad del Estado, como son las libertades civiles de pensamiento o expresión, las económicas, de credo religioso, etcétera, mientras las segundas buscan oponerse a la fuerza o imperio del Estado, constituyendo al mismo tiempo también un límite, como las libertades artísticas.

Loewenstein³³⁶ los divide en: a) Libertades civiles como la garantía de no sufrir privaciones a la libertad ilegal, secreto de correspondencia y de otros medios de comunicación, la inviolabilidad del domicilio, la no confiscación de registros y bienes arbitrarias, la libertad de residencia, de libre discusión en las relaciones familiares, etcétera. b) Derechos de autodeterminación económica, como la libertad de actividad económica o de empresa, de libre competencia, a una profesión, de disposición de la propiedad y de contrato. c) Libertades Políticas Fundamentales, como la libertad de participar en los procesos electorales mediante el voto universal y el derecho a ocupar cargos de elección popular, a la libertad de reunión,

³³⁴ “Derechos Humanos (Cuarta Generación)”, Veritasonline.com, México, Colegio de Contadores Públicos, 2019, párr. 5, recuperado en <https://veritasonline.com.mx/derechos-humanos-cuarta-generacion>.

³³⁵ Núñez, Susana, *op. cit.*, p. 103.

³³⁶ *Ibidem*, p. 104.

asociación, a la formación de opinión pública, a formar agrupaciones o partidos políticos, etcétera.

Sánchez Agesta³³⁷ los ubica por la naturaleza del bien protegido y de su garantía para hacerlos posibles, clasificándolos en: a) Derechos Civiles, que son aquellos que protegen la vida personal; la intimidad, mediante la protección a la vida privada; a la seguridad personal, mediante la protección a la libertad por la garantía de la ley aplicada por los jueces, y; a la seguridad económica como la libertad de propiedad y de legalidad de los impuestos. b) Derechos Públicos que se refieren a la formación de una opinión pública, a través de la libertad de pensamiento y de imprenta, de reunión e información, a la formación de agrupaciones políticas y culturales etcétera. c) Derechos Políticos para la participación en la vida democrática, como el derecho al sufragio, a ser electo para ocupar cargos públicos, el derecho de petición y otros, y d) Derechos Sociales que se dividen en derechos al desenvolvimiento personal, es decir, a la instrucción, educación, a formar una familia, al ejercer un culto religioso, y derechos sociales estrictos, inspirados por la justicia y seguridad social, como el derecho a la propiedad personal y familiar, al trabajo, a un salario digno, a la asociación laboral y a las seguridades sociales que integran servicios de salud, vivienda y de subsistencia.

3.6. Organismos protectores de derechos humanos internacionales y nacionales

3.6.1. Organización de las Naciones Unidas. ONU

En el transcurso de la devastadora Segunda Guerra Mundial, representantes de 26 países se vieron obligados a abanderar un llamado a la paz, a la seguridad, a la concordia, a la solidaridad y al trato digno a los seres humanos, por ello, aprobaron el 1 de enero de 1942 “La Declaración de las Naciones Unidas”, término acuñado por el presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt. Una vez concluida la conflagración bélica en 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco, Estados Unidos, para redactar la Carta de las Naciones Unidas durante su Conferencia sobre Organización Internacional, que fue firmada el 26 de junio de 1945. Polonia la firmó más tarde y así se registraron los 51

³³⁷ *Ídem.*

Estados Miembros fundadores. La Carta fue ratificada posteriormente por el Reino Unido, la Unión Soviética, China, Francia y otros países y se señaló como el inicio oficial de los trabajos de las Naciones Unidas la fecha del 24 de octubre de 1945.

La Organización de las Naciones Unidas nació con la consigna de reconocer, declarar, velar y proteger los derechos humanos, por ello, este término se menciona siete veces en su Carta fundacional, por lo que su promoción y protección fueron objetivos fundamentales y principios rectores de la Organización. Bajo esta lógica, la ONU presenta al mundo un documento que busca reivindicar al ser humano en el respeto a su dignidad tan lacerada en todos los momentos y épocas de la historia de la humanidad, para que las naciones suscriptoras reconocieran los derechos que por naturaleza las personas poseen por el simple hecho de ser humanos, así aparece la emblemática e icónica “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, primer documento internacional de reconocimiento y protección de estos derechos, que junto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos.³³⁸

La Declaración Universal es un instrumento que marca un hito en la historia de los derechos humanos, al darle una connotación internacional con el impulso de las Naciones Unidas para su promoción, respeto, reconocimiento y protección en todos los lugares del orbe; la Declaración fue proclamada en París por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), para intentar dejar atrás épocas de barbarie, humillación, discriminación, maltrato e injusticias que mantenían al ser humano vulnerable ante la presencia del poder político, social y económico, estableciendo un ideal de libertades y de trato igualitario común para todos los miembros de pueblos y naciones. La Declaración establece, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero.³³⁹

³³⁸ “Naciones Unidas”, UN.org, 2019, párrs. 1-8, recuperado en <https://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/>.

³³⁹ *Ídem*.

El principal funcionario en la materia de las Naciones Unidas es el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), encargado de su promoción y protección;³⁴⁰ coadyuva en la salvaguarda de los tres pilares interrelacionados de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo; otorga asesoramiento experto y apoyo a diversos mecanismos de supervisión de derechos humanos, que incluye al Consejo de Derechos Humanos, y a los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, con el propósito de supervisar que los Estados partes cumplan sus obligaciones; a menudo hace declaraciones acerca de la situación de estas garantías básicas en el mundo y tiene autoridad para investigar hechos que violen presuntamente derechos fundamentales. Forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y su sede principal está establecida en Ginebra.³⁴¹

El Consejo de Derechos Humanos (CDH) es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas, compuesto por 47 Estados miembros, creado por la Asamblea General el 15 de marzo de 2006, encargado de fortalecer en todo el mundo la promoción y protección de los derechos humanos y considerar y hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos, formulando recomendaciones al respecto. Cuenta con un mecanismo de examen periódico universal, que examina la situación de los derechos humanos en los 192 Estados miembros y un Comité asesor en diversas temáticas a los derechos humanos y el método que permite a personas y organizaciones presentar denuncias sobre violaciones de los derechos humanos a la atención del Consejo;³⁴² aborda los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y probadas de derechos humanos y tiene establecidos procedimientos a fin de examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente de estas situaciones que se presentan en un país determinado o territorio.³⁴³

³⁴⁰ *Ídem.*

³⁴¹ “Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla”, CDH Puebla, México, 2019, párr. 3, recuperado en <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/features/ambito-internacional-de-los-derechos-humanos/organismos-internacionales-y-regionales>.

³⁴² “Naciones Unidas Consejo de Derechos Humanos”, Naciones Unidas Consejo de Derechos Humanos, 2019, párrs. 3-5, recuperado en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>.

³⁴³ “El Consejo de Derechos Humanos”, OHCHR.org, 2019, p. 78, recuperado en https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Chapter_5_sp.pdf.

3.6.2. Organización de los Estados Americanos OEA

Se trata del organismo internacional de naturaleza regional más antiguo del mundo; los Estados Americanos en la búsqueda de un sistema común de normas e instituciones decidieron unirse de manera periódica a invitación del gobierno de los Estados Unidos; su primera conferencia ocurrió en Washington D.C. de octubre de 1889 a abril de 1890 en la que se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, dando nacimiento a lo que llegaría a conocerse como “Sistema Interamericano”. La OEA se funda el 30 de abril de 1948 en Bogotá, Colombia, siguiendo en el ámbito continental la pauta que a nivel global estableció la ONU, al aprobarse por 21 países la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que entraría en vigor en diciembre de 1951 con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, *“un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”*,³⁴⁴ como lo estipuló el Artículo 1 de la Carta, que estableció en su preámbulo el convencimiento de la misión histórica de las Américas de ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones.

La Carta ha sido enmendada por los Protocolos de Buenos Aires, suscrito en 1967, que entró en vigencia en febrero de 1970; de Cartagena de Indias de 1985, que entró en vigor en noviembre de 1988; de Managua de 1993, que entró en vigencia en enero de 1996, y de Washington, suscrito en 1992, que entró en vigor en septiembre de 1997. La OEA para alcanzar sus fines se apoya como en su símil la ONU, en cuatro pilares fundamentales: Democracia, Derechos Humanos, Seguridad y Desarrollo, que se sustentan entre sí y que mediante una estructura que comprende la inclusión, el diálogo político, la cooperación e instrumentos jurídicos y de seguimiento, se entrelazan transversalmente, para permitir a esta Organización llevar a cabo su labor en el hemisferio. *“Hoy en día reúne a los 35 Estados independientes y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del continente; le ha concedido el estatus de Observador Permanente a 69 Estados y a la Unión Europea”*.³⁴⁵

³⁴⁴ “OEA. Más derechos para más gente”, Organización de los Estados Americanos, 2019, párr. 1, recuperado en http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp.

³⁴⁵ *Ídem*.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos aparece con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948, que adoptó la Carta de la OEA, la cual proclama los derechos fundamentales de la persona humana; constituye el marco para la promoción y protección de los derechos humanos, y provee un recurso a los habitantes de América que han sufrido violación de sus derechos humanos por parte de los Estado Miembros;³⁴⁶ cuenta con dos instancias interdependientes y complementarias: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos, cuya tarea es la promoción y protección de los derechos humanos en el continente. Está integrada por siete miembros independientes y tiene su sede en Washington, D.C., fue creada por la OEA en 1959 y realiza su trabajo con base en tres pilares: el Sistema de Petición Individual; el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros, y la atención prioritaria a líneas temáticas;³⁴⁷ también se asume como instancia cuasi jurisdiccional de protección ya que recibe, analiza, investiga y resuelve sobre peticiones individuales que alegan violaciones de derechos humanos.³⁴⁸

Una vez que el Consejo de la OEA aprobó su Estatuto y eligió sus primeros miembros la Comisión inició sus funciones en 1960, su tarea, la promoción y protección de los derechos humanos bajo los siguientes instrumentos: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador; Declaración de principios sobre la Libertad de Expresión; Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Es de su mayor responsabilidad procurar la protección de los derechos de la mujer, de los niños y niñas, sobre prevención de la discriminación, personas

³⁴⁶ Gob.mx, “Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *gob.mx*, México, 2011, recuperado en <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/sistema-interamericano-de-derechos-humanos>.

³⁴⁷ OAS.org, “Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *OAS.org*, 2015, párr. 1, recuperado en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>.

³⁴⁸ Heller, Claude, “México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2017, pp. 141-161, recuperado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4731/8.pdf>.

discapacitadas, pueblos indígenas, orientación sexual e identidad de género, administración de justicia, empleo, tortura y desaparición forzada, nacionalidad, asilo, refugio y personas internamente desplazadas y uso de la fuerza y conflictos armados.³⁴⁹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue creada al haber entrado en vigor el 18 de julio de 1978, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José, Costa Rica”, al depositarse el undécimo instrumento de ratificación por un Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos. La Convención fue adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica.³⁵⁰

A la fecha, veinticinco naciones americanas han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Para conocer de las violaciones a derechos humanos la Convención instrumentó a dos órganos competentes con el fin de salvaguardar los derechos esenciales del hombre en el continente, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte en términos de sus estatutos establece que es una institución judicial autónoma que tiene su sede en San José, Costa Rica y cuyo objetivo es el de aplicar e interpretar la Convención; se integra por siete jueces elegidos a título personal, nacionales de los Estados miembros de la OEA quienes los proponen y deben ser juristas con alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley nacional o del Estado que los proponga como candidatos. Los jueces se mantienen en el cargo por seis años y solo

³⁴⁹ Corteidh.org, “Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Corteidh.org*, párr. 1, recuperado en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/instrumentos>.

³⁵⁰ SCM.OAS.org, “Origen, Estructura y Atribuciones de la Corte”, *SCM.OAS.org*, p. 1, recuperado en <http://scm.oas.org/pdfs/2010/corte/textos/esp/i.pdf>.

pueden ser reelectos una vez, si terminan su mandato siguen conociendo de los casos a que ya se hubieren abocado y que se encuentren en estado de sentencia.

La Corte ejerce funciones contenciosas y consultivas. Por la primera se resuelven casos sometidos por la Comisión Interamericana o un Estado Parte en que se alega que uno de los Estados Partes ha violado la Convención; aquí la Corte supervisa el grado de cumplimiento de las sentencias emitidas y dicta medidas provisionales de protección. La Corte, al responder a la facultad que tienen los Estados Miembros de la Organización de consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o “de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”, cumple con la segunda función. También, podrán consultarla los órganos de la OEA señalados en su Carta.³⁵¹

La Corte, en la vía contenciosa, determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en otros tratados de derechos humanos aplicables al sistema interamericano; también, por haber incumplido con sus obligaciones de respetar y garantizar esos derechos.

De acuerdo con la Convención, solo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte; cuando un fallo determine que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, si fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada; las sentencias de la Corte son definitivas e inapelables. La Convención dispone, que, en “*caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo*” y que los Estados Partes “*se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes*”.³⁵²

³⁵¹ *Ibidem*, p. 3.

³⁵² *Ibidem*, p. 5.

3.6.3. La Unión Europea. Carta Europea de los Derechos Fundamentales

El sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos surge en el marco de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (Pacto de Roma), el sistema se conformó por la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; pero al aprobarse y entrar en vigor el Protocolo No. 11, desapareció la Comisión Europea y actualmente el Sistema está integrado únicamente por el Tribunal Europeo, con sede en Estrasburgo, Francia. El Tribunal de Estrasburgo está destinado a enjuiciar, bajo determinadas circunstancias, las posibles violaciones de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en sus Protocolos por los Estados parte de dicho Convenio.³⁵³

Las Principales Características del Sistema Europeo son las siguientes: es único y permanente; sus idiomas oficiales son el inglés y el francés; puede recibir recursos introducidos ante el Tribunal por cualquier ciudadano de los Estados que se han adherido al Convenio Europeo de Derechos Humanos; el derecho de recurso individual es obligatorio; contempla la posibilidad de llegar a soluciones amistosas en los litigios; establece la renovación periódica de los jueces del Tribunal tras un periodo de 6 años en el cargo, teniendo como límite de edad los 70 años.³⁵⁴

La Carta Europea de los Derechos Fundamentales reafirma los derechos reconocidos por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se establece que el disfrute de tales derechos origina

³⁵³ Fundación Acción Pro Derechos Humanos, “DerechosHumanos.net”, Fundación Acción Pro Derechos Humanos, 2019, párr. 1, recuperado en <https://www.derechoshumanos.net/tribunales/TribunalEuropeoDerechosHumanos-TEDH.htm>.

³⁵⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “El Sistema Europeo de Protección a los Derechos Humanos”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2019, p. 1, recuperado en http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/proteccion_inter_6_7_1.pdf.

responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las futuras generaciones.³⁵⁵

El Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales fue abierto solamente a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa; fue aprobado el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953. El Convenio Europeo de Derechos Humanos incluye una amplia lista de derechos y garantías que los Estados Parte se han comprometido a respetar, y es aplicable en el ámbito nacional al haber sido incorporado a la legislación de esos países. El Consejo de Europa y el Tribunal son independientes de la Unión Europea, a este último lo integran tanto jueces como países del Consejo de Europa que han ratificado el Convenio, siendo actualmente 47.

Las personas físicas o jurídicas, en forma exclusiva, pueden presentar una demanda ante el Tribunal al considerarse víctimas directas de alguna violación de los derechos y garantías previstos por el Convenio o los Protocolos que lo desarrollan. No es condición ser nacional de un país miembro del Consejo de Europa, pero sí, que la infracción denunciada haya sido cometida por un Estado Parte. La demanda puede ser individual (de una persona, grupo de personas u organización no gubernamental contra un Estado Parte) o interestatal (de un país del Consejo de Europa contra otro).

El Tribunal puede adoptar cuatro formaciones distintas para resolver los asuntos: Un juez único se pronuncia sobre denuncias claramente inadmisibles. Un Comité de tres jueces puede decidir por unanimidad sobre la admisibilidad y el fondo de un asunto sobre el que existe jurisprudencia consolidada del Tribunal. Cuando no se da esta condición, el caso corresponde a una Sala de siete jueces, que se pronuncia por mayoría. Excepcionalmente se puede convocar a la Gran Sala de 17 jueces para que decida cuando una Sala se inhibe a su favor o cuando se acepta una solicitud. Las sentencias son de cumplimiento obligatorio para el Estado condenado, y no pueden ser recurridas, aunque las partes pueden solicitar su reenvío a la Gran Sala, cuyas decisiones son definitivas. En caso de condena, el Tribunal puede exigir

³⁵⁵ Europarl, “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, Europarl.eu, 2000, párr. 5, recuperado en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf.

una “satisfacción equitativa” o compensación económica por daños y perjuicios, así como el reembolso al demandante de los gastos realizados para hacer valer sus derechos.³⁵⁶

3.6.4. Unión Africana UA

El Sistema Africano de Derechos Humanos es el que tiene su aparición más reciente y el que presenta menos evolución. Su instrumento convencional es la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada el 27 de junio de 1981 en el marco de la XVIII Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que entró en vigor en 1986; Organización que se transformó en la Unión Africana (UA) en 2001. En la Carta Africana se expresa un concepto de derechos humanos que es reflejo de las propias singularidades del continente africano y que se ve reflejado en el reconocimiento de los derechos humanos de la tercera generación, en especial el derecho de los pueblos al desarrollo; un rasgo definitorio de la Carta es que realiza un reconocimiento significativo de los deberes del individuo, estableciendo el artículo 27,³⁵⁷ que *“todo individuo tiene deberes respecto a la familia y la sociedad, el Estado, y las demás comunidades legalmente reconocidas y respecto a la comunidad internacional”*.

El Sistema Africano de protección a los derechos humanos está integrado por dos órganos: La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y El Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos. La Comisión es el principal órgano de promoción y protección de los derechos humanos, fue establecida el 21 de octubre de 1986, fecha en que entró en vigor la Carta, aunque inició sus actividades en 1987; le distinguen cuatro funciones principales: de promoción, protección, interpretación y “otras” que le encomiende la Asamblea General;³⁵⁸ es responsable de la interpretación de los preceptos de la Carta Africana; conoce de los informes que deben rendir cada dos años los Estados parte de la

³⁵⁶ Amnistía Internacional, “Amnistía Internacional: Actuamos por los derechos humanos en todo el mundo”, *Amnistía Internacional*, 2019, párrs. 14 y 17, recuperado en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/tribunal-europeo-de-derechos-humanos-una-joya-para-las-libertades-fundamentales>.

³⁵⁷ Corteidh.or, “Sistema Africano de Derechos Humanos”, *Corteidh.or*, p. 3, recuperado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33357.pdf>.

³⁵⁸ Saavedra, Yuria, “El sistema africano de derechos humanos y de los pueblos. Prolegómenos”, *Scielo*, vol. 8, no. 1, México, Anuario mexicano de derecho internacional, 2008, párr. 13, recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100020.

Unión, sobre las medidas que han tomado para atender la Carta de Derechos Humanos; y está facultada para investigar violaciones presentadas por algún Estado parte contra otro.³⁵⁹

El Tribunal o Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, fue creada mediante el Protocolo de la Carta Africana, adoptado en 1998 al ser ratificado por 15 Estados y en vigor desde el 25 de enero de 2004, que en julio del mismo año la Asamblea de la Unión Africana decidió fusionar en un sólo Tribunal, a la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Justicia.³⁶⁰ El tribunal toma algunas de las características de las cortes Europea e Interamericana y posee rasgos originales. Se le critica por su aseveración de que los Estados africanos cumplirán sus sentencias más que las decisiones de la Comisión por el sólo hecho de tratarse de una instancia judicial, al resultar no muy convincente.³⁶¹

3.6.5. La Comisión Asiática de Derechos Humanos

Es un organismo independiente no gubernamental que fue fundada en 1984 por un distinguido grupo de juristas y activistas de derechos humanos en Asia; promueve el respeto y la protección de los derechos humanos y movilizar a la opinión pública asiática e internacional para obtener ayuda y reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos. Sus objetivos quedaron establecidos en la Carta Asiática

*Muchos Estados asiáticos tienen garantías de derechos humanos en sus constituciones, y muchos de ellos han ratificado instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, sigue existiendo una gran brecha entre los derechos consagrados en estos documentos y la realidad abyecta que niega a las personas sus derechos. Los estados asiáticos deben tomar medidas urgentes para implementar los derechos humanos de sus ciudadanos y residente.*³⁶²

³⁵⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “El Sistema Africano de Protección a los Derechos Humanos”, *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, p. 2, recuperado en http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/proteccion_inter_6_7_2.pdf.

³⁶⁰ *Ídem*.

³⁶¹ Saavedra, Yuria, *op. cit.*, párr. 58.

³⁶² Humanrights.asia, “Asian Human Rights Commission”, *Humanrights.asia*, 2019, párr. 2, recuperado en <http://www.humanrights.asia/get-involved/about-us>.

3.6.6. Corte Penal Internacional. CPI

Es el primer tribunal internacional de carácter permanente encargado de juzgar a los responsables de crímenes contra la humanidad, genocidio, crímenes de guerra y del crimen de agresión en el caso de aquellos países que hayan ratificado su Estatuto. Se creó por iniciativa de la ONU el 17 de julio de 1998 mediante el Estatuto de Roma, que entró en vigor el 1 de julio de 2002 tras su ratificación por 60 países. Actualmente, son 123 los países que lo han ratificado. La Corte Penal Internacional tiene su sede en La Haya, en los Países Bajos, es un organismo internacional independiente que no forma parte de la estructura de las Naciones Unidas, con la que firmó un acuerdo el 4 de octubre de 2004 que regula la cooperación entre ambas instituciones. Su financiamiento se da principalmente a través de los Estados miembros, aportaciones voluntarias de gobiernos, organizaciones internacionales, sociedades, particulares y otras entidades.³⁶³

La competencia de la Corte se da únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto (1 de julio de 2002). Si un Estado hubiese ratificado su Estatuto después de esta fecha, la Corte podrá ejercer su competencia respecto a los crímenes cometidos después de su ratificación, a menos que éste haya hecho una declaración aceptando la competencia de la Corte desde la aprobación de su Estatuto.³⁶⁴ Los Estados Miembros de la ONU que han ratificado el Estatuto deben cooperar con la Corte Penal Internacional en la Investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de haber cometido crímenes de guerra, lesa humanidad, genocidio y delitos en contra de la administración de justicia de la Corte.³⁶⁵

La Corte Penal Internacional tiene personalidad jurídica propia en el ámbito internacional, puede ejercer sus funciones y atribuciones en el territorio de cualquier Estado que sea parte del mismo Estatuto o por acuerdo especial, en el territorio de cualquier otro Estado; su

³⁶³ Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, “Corte Penal Internacional”, *Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*, párr. 1, recuperado en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/CortePenalInternacional.aspx>.

³⁶⁴ *Ibidem*, párr. 2.

³⁶⁵ Organización de Estados Americanos, “Departamento de Derecho Internacional (DDI)”, *Organización de Estados Americanos*, 2019, párr. 1, recuperado en <http://www.oas.org/es/acerca/cooperacion.asp>.

competencia se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto.³⁶⁶

3.6.7. Organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos

Los más importantes organismos de carácter civil dedicados a la defensa de los derechos humanos son realmente recientes, pero no podemos obviar como antecedentes a importantes organizaciones humanitarias cuya labor fue realmente encomiable. Podemos destacar a la British and Foreign Anti-Slavery Society, formada en 1823, que mantuvo una lucha frontal en contra de la esclavitud; el Congreso de Pacifistas Europeos, fundado en 1848, cuya tarea fundamental consistió en promover las ideas en contra de la guerra y de las luchas armadas; es también digno destacar la creación de la Cruz Roja Internacional, en octubre de 1863 en Ginebra, Suiza, organismo que se ha significado por su labor altruista de socorro a heridos y desamparados.³⁶⁷

La Carta de la ONU establece que el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia de ese organismo; de igual manera, sus órganos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO); la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO); en el desarrollo de programas especiales también se realizan este tipo de consultas, como el relativo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo especial para el Desarrollo Económico (SUNFED). Son frecuentes las consultas a Organismos no Gubernamentales Internacionales como la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión para el Combate de las Drogas y los Narcóticos; así como otras más.³⁶⁸

³⁶⁶ LXI Legislatura Cámara de Diputados, “La Corte Penal Internacional”, México, Centro de documentación, información y análisis, 2010, p. 1, recuperado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-10-10.pdf>.

³⁶⁷ Quintana, Carlos F., *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2014, p. 229.

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 230.

3.6.7.1. Amnistía Internacional

En 1961, el abogado británico Peter Benenson se indignó al saber que dos estudiantes portugueses habían sido encarcelados por brindar por la libertad. Escribió un artículo para el periódico “The Observer” y emprendió una campaña de rechazo a esas muestras de autoritarismo y arbitrariedad. Llamó a la acción, convocatoria que se reprodujo en periódicos de todo el mundo, generando la idea de que las personas de todo el mundo pueden actuar de forma conjunta y solidaria en defensa de la justicia y la libertad. Se autodefinen como un movimiento global de más de 7 millones de personas que se toman la injusticia como algo personal. Trabajan por un mundo en el que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

Se han comprometido a realizar investigaciones y trabajo de campaña para ayudar a combatir los abusos contra los derechos humanos en cualquier lugar del mundo. Dicen llevar a torturadores ante la justicia, a cambiar leyes opresivas, a liberar a personas encarceladas únicamente por expresar su opinión, a conocer de conflictos armados, control de armas, pena de muerte, detención y encarcelamiento, desapariciones forzadas, discriminación, libertad de expresión, pueblos indígenas, justicia internacional, personas refugiadas, solicitantes de asilo, migrantes, derechos sexuales y tortura.³⁶⁹

Su misión, realizar labores de investigación y acción centradas en impedir y poner fin a la discriminación y a los abusos graves contra el derecho a la integridad física y mental, a la libertad de conciencia y de expresión, en la liberación de presos de conciencia, exigencia de juicios justos para presos políticos, denuncia de las desapariciones y los asesinatos políticos y oposición a la pena de muerte.³⁷⁰

3.6.7.2. Human Rights Watch

Es una organización de derechos humanos no gubernamental y sin fines de lucro, conformada por aproximadamente 400 miembros radicados en distintas partes del mundo. Su personal

³⁶⁹ Amnesty.org, “Amnistía Internacional”, *Amnesty.org*, recuperado en <https://www.amnesty.org/es/what-we-do>.

³⁷⁰ MiguelCarbonell.com, “Información sobre Amnistía Internacional”, MiguelCarbonell.com, párr. 5, recuperado en http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/PM_Abnist_a_Internacional.pdf.

está integrado por profesionistas en derechos humanos, incluidos expertos de los países en los que operan, abogados, periodistas y académicos de diversos orígenes y nacionalidades. Fundada en 1978, Human Rights Watch es reconocida por la investigación precisa de los hechos, la presentación de informes imparciales, el uso efectivo de los medios de comunicación, y la defensa de objetivos, a menudo, en asociación con grupos locales de derechos humanos. Cada año, Human Rights Watch publica más de 100 informes e información periódica sobre las condiciones de derechos humanos en 90 países, generando una amplia cobertura en los medios de comunicación locales e internacionales. Gracias a la influencia que esto genera, Human Rights Watch se reúne con los gobiernos, las Naciones Unidas, grupos regionales como la Unión Africana y la Unión Europea, las instituciones financieras y las corporaciones para presionar por cambios en la política y las acciones que promueven los derechos humanos y la justicia en todo el mundo.

Human Rights Watch Investiga abusos, exponen ampliamente los hechos, y ponen presión sobre quienes ostentan el poder a fin de que se respeten los derechos y se asegure la justicia; es una organización internacional independiente que funciona como parte de un movimiento vigoroso para defender la dignidad humana y promover los derechos humanos para todos.³⁷¹

3.6.8. Organismos nacionales defensores de los derechos humanos

3.6.8.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Su origen se remonta a la aparición en nuestro escenario jurídico del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, instituido por el decreto presidencial del 6 de junio de 1990 que la creó como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, sistema que fue elevado a rango constitucional mediante el decreto del 28 de enero de 1992 que adicionó el apartado B del Art. 102 Constitucional, facultando al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para que establecieran, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de derechos humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la

³⁷¹ “Departamento de Derecho Internacional (DDI)”, *op. cit.*, párr. 1.

Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Se estableció que estos organismos no tendrían competencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales y que el organismo conocería de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

El artículo 102, apartado B Constitucional fue reformado el 13 de septiembre de 1999, estableciendo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios; que tendría un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada;³⁷² que el Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos de los consejeros, durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones por ser responsable de violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, en los términos del título cuarto de la Constitución.

3.6.8.2 Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación. CONAPRED

Avanzar en la inclusión social y promover y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primer derecho humano consagrado en la Constitución y en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, es interés, objetivo y propósito de este órgano de Estado, creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año. Es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social; cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, está

³⁷² “Comisiones Estatales de Derechos Humanos”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, recuperado en www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Contexto_No.15_derechos_humanos.pdf.

sectorizada a la Secretaría de Gobernación; goza de autonomía técnica y de gestión, adopta sus decisiones con plena independencia, y no está subordinada a ninguna autoridad para sus resoluciones en los procedimientos de quejas.³⁷³

El CONAPRED se encarga de recibir y resolver las quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones; desarrolla acciones para proteger a todas las personas de toda distinción o exclusión basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

3.6.8.3 Organismos de los Estados de la república defensores de los derechos humanos

El sistema de protección de derechos humanos en nuestro país se compone de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y de las treinta y dos comisiones y procuradurías de defensa en el país. El objetivo principal de estos organismos es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano, por lo que monitorean permanentemente la situación de los derechos humanos en sus respectivas jurisdicciones.³⁷⁴

3.6.8.3.1. La Comisión de Derechos Humanos en el Estado de México

El artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que la Honorable Legislatura de la entidad podrá crear un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.³⁷⁵ Su Ley fue publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 20 de octubre de 1992 y su reglamento interno publicado también en la propia Gaceta el 20 de enero de 1993, entrando

³⁷³ Secretaría de Gobernación, “Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”, SEGOB, párrs. 1-3, recuperado en https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15.

³⁷⁴ *Ídem*.

³⁷⁵ Gobierno del Estado de México, “Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2016, pp. 6-7, recuperado en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/1386891.web>.

en funciones en febrero de ese mismo año; fue creada como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y con patrimonio propio.³⁷⁶

Se trata de un Organismo orientado a la promoción de la cultura de los derechos humanos, prevenir y atender violaciones a los derechos humanos de quienes habitan o transitan por el Estado de México, para salvaguardar su dignidad. Para formular pronunciamientos en relación con los temas que causen impacto en el sentir social; la emisión de recomendaciones generales a distintas autoridades que vulneren los derechos fundamentales; así como la formulación de criterios generales que establezcan las directrices que deben ser observadas por las autoridades y servidores públicos estatales y municipales en el desempeño de sus funciones, a efecto de garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos; contempla las atribuciones que la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, dispone a favor de la Comisión; establece la atribución del Organismo para desarrollar y ejecutar programas especiales de atención a víctimas del delito y abuso del poder, así como de personas o grupos en situación de vulnerabilidad; dispone que la Comisión pueda plantear acciones de inconstitucionalidad, observando las disposiciones de las Constituciones Federal y Local, a fin de evitar que una norma jurídica lesione derechos fundamentales.³⁷⁷

3.6.8.4. Organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos en México

Los organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos en México, dan cuenta de la participación social activa y política de asociaciones para brindar apoyo a la ciudadanía y a grupos vulnerables en la defensa y patrocinio del respeto y garantía de sus derechos humanos. Este tipo de organismos han crecido de manera amplia bajo diversas denominaciones y modalidades de organización: Comisiones, Centros, Comités,

³⁷⁶ CODHEM, “Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”, CODHEM Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares, 2012, recuperado en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach>.

³⁷⁷ *Ídem*.

Movimientos, Grupos, Redes, Equipos, etc., podemos señalar algunos de los más representativos:

- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”, Coordina el trabajo de 47 organismos civiles de derechos humanos.
- Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas”.
- Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez – PRODH, Organismo Jesuita.
- Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos A.C.
- Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria.
- Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos A.C.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- Comité Cerezo.
- Diócesis de San Cristóbal de las Casas.
- Ednica, Niños de la Calle.
- Fundación para la Protección de la Niñez, Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, Informes y Acciones.
- Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados (Mama).
- SIPAZ, Coalición creciente de organizaciones de América del Norte, América Latina y Europa trabajando por la no-violencia activa para la paz en Chiapas.

- Viento de Libertad, es un proyecto del Comité Cerezo por la preservación de la memoria histórica, difusión y documentación de los presos políticos y de conciencia de la República Mexicana.³⁷⁸

³⁷⁸ Equipo Nizkor, “Derechos Humanos Rights”, *Equipo Nizkor*, párr. 1, recuperado en <http://www.derechos.org/nizkor/mexico/ong.html>.

CAPÍTULO 4. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

4.1. Vínculos de la democracia y los derechos humanos

La igualdad y la libertad son los elementos primordiales de contenido de la democracia, significa que los derechos civiles y políticos deben estar garantizados por el Estado en la operación eficiente de la ley para satisfacer el ejercicio pleno de estos derechos fundamentales, así como de los derechos sociales, culturales y económicos, el derecho a la paz, a un medio ambiente sano, la libertad y autonomía de nuestra nación en el concierto internacional en su derecho a su autodeterminación; al disfrute de los avances en materia de las tecnologías de la información y comunicaciones, la protección de grupos minoritarios y vulnerables; es decir, la calidad de la democracia por su contenido no es otra sino el pleno ejercicio de los derechos humanos, respetados, protegidos, garantizados y promovidos por el Estado.

Los derechos humanos y la democracia siempre van de la mano, se perfeccionan, se desarrollan o se declinan juntos, uno sigue la suerte del otro; en la democracia la salvaguarda de los derechos humanos es su punto nuclear, es el espacio, es decir la tierra fértil para su ejercicio, su goce y disfrute, así lo ha dicho Sergio García Ramírez³⁷⁹ al referirse a la “democracia plena” entendida como el sistema de vida fundado en el mejoramiento constante del pueblo, como lo señala el artículo 3º de nuestra ley fundamental y como lo enuncia la Convención Americana de Derechos Humanos al hablar de libertad y justicia social.

Por su parte Miguel Carbonell,³⁸⁰ al referirse a la dimensión sustancial de la democracia, al contenido del régimen democrático, afirma que la mejor forma de expresión de los valores que caracterizan a un sistema político democrático, son los derechos humanos: la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, el derecho de los pueblos, etcétera; para él, el realizar una lista de derechos fundamentales en nuestra Constitución significa “juridificar” la democracia, es darle forma jurídica, sustancia y contenido a la democracia. Sostiene que recíprocamente

³⁷⁹ Comisión Nacional de los Derechos, *Panorama de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, México, CNDH, 2018, p. 28.

³⁸⁰ Instituto Nacional Electoral INE, “Derechos Fundamentales y Democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 31, México, 2016, p. 12, pp. 15-16.

se nutren los conceptos de democracia y constitucionalismo, dándose una interdependencia: “*El constitucionalismo juridifica la democracia y le da forma expresa a través de la normatividad jurídica*”.³⁸¹ La democracia hace posible que se materialicen en la práctica los valores de igualdad, libertad, seguridad jurídica que constituyen la columna vertebral del constitucionalismo. Señala que la democracia constitucional es el régimen de gobierno que mezcla principios formales que tienen que ver con los procedimientos: sufragio, elecciones, partidos políticos, competencia electoral, representantes, toma de decisiones, etcétera, con principios sustanciales en el que son protagonistas los derechos humanos que se traduce en el bienestar del pueblo, el suministro de educación, salud, trabajo y otros para la satisfacción de sus necesidades, en la búsqueda de su felicidad.

Para Carbonell³⁸² la democracia otorga iguales derechos a las personas y hace posible el principio de la soberanía como expresión de los derechos fundamentales de todas las personas, más allá de las cualidades del Estado; bajo estas ideas el soberano es el individuo quien es titular de los derechos de igualdad, libertad y sociales para darle sentido en forma autónoma, consciente y plena a la significación de su vida, haciendo a un lado la arbitrariedad de poderes públicos y privados. Este autor cita a Ferrajoli quien sostiene que los derechos fundamentales son “*fragmentos de soberanía*” que forman a las personas en seres autónomos con capacidad de decisión en lo más relevante de su vida, tanto en el ámbito público como privado.

Es una afirmación categórica el señalar que la protección de los derechos fundamentales es la razón que legitima, en última instancia al Estado de derecho, que su causa es la salvaguarda de los derechos humanos y que su existencia da como resultados la realización de un sistema de democracia representativa; de esta manera el Estado de derecho está vinculado al espíritu democrático de la ley, con implicaciones éticas y morales para hacer viables las libertades y prerrogativas de los individuos, para protegerles y establecer límites al poder público, es decir, aquí hablamos de lo que se ha dado en llamar legalidad democrática, siendo las anteriores sus condiciones mínimas. Por la necesidad de justicia y respeto a la libertad nace el Estado de derecho que da por resultado al constitucionalismo y al respeto de los derechos

³⁸¹ *Ibidem*, p. 13.

³⁸² *Ibidem*, p. 17.

fundamentales; aquí la ley es guía vital, producto de la soberanía y de la democracia de un régimen.

Por ello Ferrajoli³⁸³ distingue dos tipos de democracias: la formal que se refiere a los procedimientos para la toma de decisiones en forma colectiva y la sustancial que radica en el respeto a los derechos y a las normas fundamentales. Afirmó que la democracia está relacionada con los derechos fundamentales, al permitir espacios e instrumentos jurídicos que son imprescindibles para el ejercicio de la libertad y para el desarrollo y realización de la misma democracia.

La democracia es una forma de vida en sociedad además de una doctrina política, que busca el mejoramiento constante de la población en lo social, cultural y económico, por lo que para esta doctrina su función principal es el respeto de los derechos humanos, la protección de las libertades, derechos civiles y la igualdad en la vida pública y en todo el ámbito social. La democracia como sistema de gobierno busca el valor de la justicia al pretender alcanzar el bienestar general de la sociedad, otorgando condiciones de igualdad y de libertad para todos los miembros de la población, lo que solo puede conseguirse si se da el respeto absoluto de los derechos humanos.

Los individuos tienen por condición natural una dimensión social y otra privada o individual, por esta situación se ha unido el derecho y la democracia para crear al Estado Social de Derecho que promueve el bienestar social y el interés común como base medular de la actuación del Estado, enfrentando las violencias estructurales al darle contenido a la Constitución en lo que se refiere a los derechos humanos salvaguardados por ella, que establece el otorgamiento de garantías para el disfrute, goce y respeto de los mismos. Se trata del enfoque humanista-social de la ley para conseguir la realización de una verdadera democracia social; si el Estado de derecho nos obliga al cumplimiento de la ley, el Estado Social busca el apego de las necesidades sociales y al respeto de los derechos fundamentales.

³⁸³ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 12.

4.2. Puntos de tensión entre la democracia y los derechos humanos.

Se considera que existe un antagonismo entre los derechos humanos y la democracia en cuanto a que esta última se ve subordinada a los primeros para ciertos modelos democráticos, partiendo de distintas filosofías políticas y sus concepciones respecto a la igualdad y la libertad, además porque el derecho internacional de los derechos humanos le establece límites a los Estados cuya soberanía resulta afectada.

Tres visiones o posturas surgen para entender la relación de la democracia y los derechos humanos, así lo refiere Robert Alexy³⁸⁴, definiéndolas como realista, idealista e ingenua, considerando en la primera que los derechos humanos son a la vez democráticos y antidemocráticos; en la segunda que existen conflictos entre ambos pero que siempre habrá una conciliación y; en la tercera, la ingenua, que no existe conflicto alguno, que comparten un mismo ideario de aspectos buenos y deseables para la vida pública de un Estado.

Al existir distintos tipos de Estados democráticos regidos por distintas filosofías políticas, algunos se confrontan con los derechos humanos en ciertos modos, es el caso de los Estados liberales al privilegiar a los derechos individuales sobre los colectivos; las libertades y la propiedad privada sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, siendo la base de su ética la competencia de los individuos, generando como efecto la desigualdad social, sin que existan compensaciones por vía de políticas públicas de las asimetrías sociales y económicas.

La filosofía política del liberalismo entiende a la libertad en un sentido negativo o de no interferencia, por lo que el Estado como mal necesario, tiene el deber de no intervenir, de actuar en forma neutra, mientras que el republicanismo se inclina por una libertad positiva o de no dominación, para hacer frente a factores externos e internos, como la ignorancia y la vulnerabilidad o debilidad, propugnando por que el individuo se autodetermine, “*para hacer*

³⁸⁴ Villaseñor, Isabel, La democracia y los derechos humanos: una relación compleja, Foro internacional, vol. 55 no. 4 México oct./dic. 2015, primer párrafo, recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000401115

*de él mismo lo que se desea hacer, participando con una virtud cívica en una comunidad de personas libres e iguales*³⁸⁵.”

Los derechos civiles y políticos le bastan al liberalismo libertario y para el republicanismo se exigen los derechos económicos, sociales y culturales, el cabal desarrollo de los individuos, su desarrollo integral, que debe ser garantizado mediante acciones positivas por parte del Estado a todos los individuos. Así los distintos entendimientos de la libertad hacen que en sus distintos enfoques se contrapongan, sobre todo en sus efectos sobre la igualdad, de ahí la confrontación para reconocer cuales tienen el carácter de democráticos y de antidemocráticos.

Es el caso que para el liberalismo la igualdad se circunscribe a la igualdad frente a la ley de los individuos como sujetos de derechos, su igualdad moral y política, de ahí su vínculo con la democracia; para el republicanismo no es suficiente la igualdad abstracta, debe ser sustancial, donde la igualdad política depende de la igualdad económica para que exista igualdad de poder, igualdad de capacidades para que los individuos puedan autodeterminarse, siendo esto una democracia. Es relevante para el republicanismo el bien común, siendo necesario que sean los ciudadanos los que estén a cargo de los asuntos públicos para promover los intereses de la comunidad y se concrete el concepto de ciudadanía - pertenencia y participación en una comunidad-, como virtud de los individuos, que sólo se logra si se cumplen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Ante las distintas configuraciones políticas de los Estados liberales, existe el liberalismo igualitario donde se concibe a la libertad como igualdad de oportunidades, que se nulifica ante el enriquecimiento de unos cuantos e impide la autodeterminación política de los individuos y por tanto a una vida democrática, liberalismo igualitario derivado de la filosofía política de Rawls³⁸⁶.

La tensión resultante del liberalismo que opta por libertad, los derechos civiles y políticos y por una igualdad abstracta y no sustancial, adquiere todos los visos de no comulgar con todos

³⁸⁵ *Ibidem*, párrafo 8

³⁸⁶ *Ibidem*, párrafo 12

los principios y valores de la democracia, sobre todo por privilegiar la competencia (desigual) que perpetua a las elites, al monopolio y la concentración de la riqueza; el republicanismo al acoger los derechos sociales, económicos, culturales y ecológicos, que buscan dar un trato y modo de vida digna a todas las personas o por lo menos a la mayoría de la población, a través de la compensación de los excedentes, para acceder a una sociedad más justa, fortalece la idea democrática. Los puntos de tensión entre libertad e igualdad siempre habrán de existir, debiendo reconducir esta fricción deontológicamente, buscando su punto de equilibrio, para que en libertad se pueda alcanzar la igualdad.

El aspecto formal de la democracia que se reduce a la elección de los gobernantes por la mayoría de los ciudadanos, bajo procesos justos, equitativos y periódicos, bajo el presupuesto de que cualquier partido político pueda acceder al poder, es sólo un elemento de carácter procedimental del que se compone, hay uno más que va a su esencia y por tanto a su contenido, se trata de la libertad y de la igualdad de los individuos, y más explícitamente al respeto, protección, promoción y garantías de los derechos humano, por ello, en estricto sentido no puede existir confrontación y tensión de los derechos humanos con la democracia: en la esencia de la democracia se encuentran los derechos humanos y estos no pueden existir positivados, es decir, observados y cumplidos, sino en un régimen democrático.

Las democracias en tanto configuraciones estatales se ven impuestas por límites de un ordenamiento supranacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que produce cierta tensión entre la democracia y los derechos humanos, sobre todo porque los Estados democráticos deben cumplir con lo estipulado en el derecho internacional, siendo un ordenamiento supraestatal, estableciendo sólo obligaciones y no derechos para los Estados, que regularmente en el derecho internacional se negocian, otorgándose concesiones recíprocas, que en esta materia no tienen cabida, es decir, que su obligación reside en respetar los derechos humanos de los individuos bajo su jurisdicción.

A través de las convenciones y tribunales regionales de derechos humanos se imponen límites a los Estados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, restringiendo su soberanía nacional y sometándose al escrutinio de un poder superior, al quedar obligado a rendir cuentas sobre sus acciones respecto a los derechos humanos de sus connacionales ante

organismos supranacionales, de esta manera no pueden apelar a su legislación interna para abstenerse de cumplir con sus obligaciones convencionales, como lo señala el artículo 27 de la Convención de Viena. De esta manera la legitimidad de la actuación de los Estados toma por base el compromiso con el cumplimiento de los derechos humanos; son libres de organizarse a su interior, siempre que cumplan con las obligaciones del Derecho Internacional en esta materia.

La influencia del derecho internacional es tan amplia como rigurosa, ya que no se concibe a un Estado democrático sino existe un fuerte compromiso con los derechos humanos, como parte de la legitimidad reclamada, constituyendo el nuevo paradigma del Estado constitucional de derecho, como lo señala Ferrajoli³⁸⁷, por la fusión de la democracia y los derechos humanos, donde se enfrentan constitucionalismo y derechos humanos con soberanía y ciudadanía, generando una crisis de los Estados-nación por la aparición de un orden jurídico global, que tuvo su inicio en las relaciones bilaterales entre países soberanos, debilitando su condición soberana en lo interno como en lo externo, igual que la ciudadanía ante el universalismo de los derechos humanos, emergiendo una constitución global en los tratados de derechos humanos, haciendo visible la fuerza que sobre los Estados democráticos tiene el derecho internacional en esta materia, que estrecha la relación democracia-derechos humanos a nivel mundial.

Es un fenómeno de la globalización la conformación de Estados democráticos bajo la condición de los derechos humanos, contrastando con la globalización económica que ha generado gran desigualdad no obstante el crecimiento económico de los países, que se concentra en las multinacionales, la burguesía estatal y las élites capitalistas locales, haciendo que los flujos financieros y el mercantilismo rebasen los ordenamientos estatales, afectando los derechos económicos, sociales y culturales como efecto del neoliberalismo.

Por la poca participación social y la verticalidad en la toma de decisiones en una democracia procedimental y representativa, resulta cómoda la apertura a la globalización económica, mientras que en las democracias directas y participativas que se mueven en forma horizontal, por la intervención de diversos grupos sociales, se pone freno a las reformas que empoderan

³⁸⁷ *Ibidem*, párrafo 18

a las multinacionales, para proteger los derechos económicos, sociales, culturales y ecológicos, como lo hacen las socialdemocracias europeas en la construcción del Estado de bienestar.

La tensión que provoca la imposición global de democracias estatales afines a los derechos humanos, que privilegian los derechos civiles y políticos, se demuestra con el contraste de la globalidad económica que se ha conducido a provocar una alta y grave concentración de la riqueza en las elites mundiales, oponiéndose en forma natural a los derechos sociales, económicos, culturales y ecológicos en los Estados, haciendo que la indivisibilidad de los derechos humanos sea solo una quimera, un mero discurso, y permitiendo calificar al orden global, por sus características contradictorias, en engañoso, hipócrita y antidemocrático.

Los límites a los Estados se traducen en la obligaciones generales que se les imponen por lo establecido para nuestros países en la Convención Americana de los Derechos Humanos: la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos: respetar que consiste en no violar los derechos humanos, lo que implica una acción negativa o de abstención; proteger para evitar que los particulares violen derechos humanos; promover para que la sociedad tenga la información sobre sus derechos y la manera de ejercerlos y; garantizar para establecer los instrumentos y mecanismos legales para asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos por toda persona. Esto obliga a los Estados a llevar a cabo acciones positivas para establecer políticas públicas de difusión de los derechos humanos y para prevenir, investigar y sancionar la violación a estos y reparar los daños, mediante reformas legislativas e institucionales, limitando el ejercicio de su democracia al determinar su forma de proceder, restándoles libertad.

La tensión se producirá siempre en razón de que la soberanía como poder supremo debe declinar ante los derechos humanos, ante el derecho internacional en esta materia, restringiendo la toma de decisiones en materia administrativa, las actividades legislativas y la actividad jurisdiccional, que deben ceñirse a la convenciones y tratados internacionales, exigiendo a las autoridades democráticamente electas a respetarlos, protegerlos, promoverlos y garantizarlos. La tensión también se produce ante la falta de convicción y cultura en favor

de los derechos humanos por funcionarios cuyo poder se ve limitado y se resisten a no perderlo partiendo de sus intereses particulares, económicos, sociales o políticos.

Los derechos humanos constitucionalizados dan garantía de contenido a mecanismos de exigibilidad primarios ya que impiden legislaciones contrarias a estos, generando tensión ya que los Congresos elegidos democráticamente deben limitar su actuación al apearse rigurosamente a los derechos humanos, siendo esta restricción la que verdaderamente permite la vida democrática de un país, por su naturaleza sustancial y, porque la Constitución tiene un valor democrático al ser creada por un poder constituyente y aquellos son solo un poder constituido. En cuanto a los mecanismos secundarios o jurisdiccionales también existe esta restricción, de apearse a los derechos humanos por parte de los jueces y tribunales en la resolución de los casos y en la interpretación de la ley.

Los derechos humanos por su carácter sustancial o de contenido de la democracia, en todo momento debe estar por encima de la democracia en su sentido formal, por lo que prácticas en que se pronuncien la mayorías, no deben someter el derecho de las minorías, no obstante las leyes que aquellos puedan producir, siendo esto contrario a un Estado democrático de derecho y a un Estado constitucional de derecho, ya que el neoconstitucionalismo privilegia los derechos humanos sobre la total libertad de los legisladores democráticamente electos; implica el apego a los contenidos éticos consagrados en la constitución, gestándose una relación indisoluble entre el Estado de derecho y los derechos humanos.

Resulta una gran enseñanza el estudio y las reflexiones de Boaventura De Sousa Santos en su obra “Derechos humanos, democracia y desarrollo”³⁸⁸, que enfatiza los grandes males del neoliberalismo, -cuyo discurso se ha puesto de moda por el presidente Andrés Manuel López Obrador-, al venir del colonialismo y de una ideología que sostiene y refuerza las relaciones de poder dominantes en nuestras sociedades, que se caracteriza por un capitalismo monopolista global, por el cual el 1% de la élite domina al 99% de la población mundial empobrecida, ideología que ha propugnado por la autonomía individual y el crecimiento

³⁸⁸ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá, Colombia, Dejusticia, 2014, pp. 17, 18 y 19.

económico sin límites, que ha generado la concepción hegemónica de los derechos humanos de naturaleza individualista y culturalmente “occidentocéntricos”.

Destaca Boaventura los perturbadores resultados de esta ideología por la presencia de insólitas injusticias sociales y el más injusto sufrimiento humano, que no genera indignación moral ni voluntad política para combatirlos y crear una sociedad más justa y equitativa, donde los derechos humanos tendrían que posesionarse como concepción contrahegemónica para oponerse al individualismo posesivo, no obstante su naturaleza individualista por su origen occidental.

Resulta muy complicado debatir o más bien contradecir, que el carácter hegemónico de los derechos humanos ha consistido en legitimar las ideologías de individualismo propietario, reproduciendo el orden social capitalista, patriarcal y colonialista de nuestro tiempo, denotando fragilidad en el concepto gramatical de dignidad humana, y el carácter que pueden asumir en una concepción contrahegemónica para ofrecer alternativas de autonomía orientadas potencialmente a la creación de una sociedad más digna y más justa, sobre todo encausadas a través de los modelos de desarrollo, definiéndose ahí las tensiones entre autonomía individual y colectiva, con crecimiento económico sin límites y entre democracia y capitalismo.

En el rubro del derecho ecológico, el capitalismo está poniendo al límite a la vida humana por la enorme destrucción de bosques y selvas, la extinción de miles de especies, la depredación de territorios de poblaciones indígenas, generando el cambio climático y con ello las sequías y la elevación del nivel de los océanos, como resultado de los modelos económicos neoextractivistas, a los que los derechos humanos en su carácter contrahegemónico debe contribuir a la autonomía y la autodeterminación de los pueblos, como lo dice De Sousa Santos “... a una conciencia-acción ecológica robusta y anticapitalista”³⁸⁹, contraponiendo el ecologismo de los pobres al de los ricos, basado en ideas de reciprocidad, solidaridad y complementariedad en las relaciones entre los seres humanos y de estos con la naturaleza.

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 20

Por el lenguaje de la dignidad humana se hace presente la hegemonía de los derechos humanos, la que convive con una lacerante realidad, la condición de orfandad en que viven la mayoría de la población mundial respecto a los derechos humanos, siendo objeto de sus discursos, pero no sujetos de sus beneficios, lo que produce enormes tensiones, ya que solo a través de ellos se puede luchar en favor de los explotados, discriminados y excluidos, no obstante las políticas gubernamentales ineficaces de su vigencia, que reman en sentido contrario, surgiendo el debate si los derechos humanos que consolida y legitima la opresión de grupos sociales, pueden utilizarse para revertir dicha opresión.

La pobreza con sus nefastas consecuencia de marginación a los más elementales satisfactores para una vida digna en materia de salud, educación, vivienda, recreación, trabajo y otros, son graves violaciones a los derechos humanos, pero esta cruel realidad no se considera como tal, entendiéndose como una situación “normal” y “natural” acorde con el modelo económico y político liberal impuesto por la globalización, legitimado por los Estados cómplices y antidemocráticos cuyas elites obtienen también grandes beneficios, interpretando el lenguaje de la dignidad humana de una manera irregular, oscura y dolosa.

Vivimos acaso un neocolonialismo, todo indica que sí, Boaventura sostiene que el colonialismo histórico continua a través de otras formas: racismo, xenofobia, los trabajadores inmigrantes indocumentados, solicitantes de asilo, ciudadanos víctimas de políticas de austeridad dadas por el capital financiero, el estado de excepción para los terroristas, afirmando que “El derecho internacional y sus doctrinas tradicionales de derechos humanos se han utilizado como garantes de esa continuidad”³⁹⁰, considerando que los derechos humanos fueron históricamente pensados para aplicarse a un solo lado de la línea divisoria, las sociedades metropolitanas, en oposición a las colonias, produciendo exclusiones radicales, que han marcado la línea desde su origen.

Estamos de acuerdo que el discurso dominante de los derechos humanos se ha convertido en el de la dignidad humana ajustado las políticas liberales, al desarrollo capitalista y a un neocolonialismo, y que dicho discurso ha significado cosas muy diferentes en diversos contextos históricos y ha legitimado prácticas revolucionarias como contrarrevolucionarias,

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 25

sin saber hoy en día si representan una fuerza revolucionaria de emancipación o una fuerza contrarrevolucionaria.

Una tensión más, bien identificada, tiene que ver con la ambigüedad de que los derechos humanos pertenecen a dos grandes colectividades; la humanidad, más incluyente y los ciudadanos de un Estado determinado, más restringida; las declaraciones, regímenes internacionales e instituciones de derechos humanos nacieron sobre todo para garantizar un mínimo de dignidad a las personas sin derechos de pertenencia a una comunidad política, o que estos fueran violados. Con todo y su incorporación a las constituciones y su reconceptualización como derechos ciudadanos, garantizados por el Estado y aplicados coercitivamente por los tribunales, la eficacia de la amplia protección de estos siempre ha sido precaria en la mayoría de los países.

“Con la llegada del neoliberalismo y su ataque al Estado como garante de los derechos, y en particular a los derechos económicos y sociales, la comunidad de ciudadanos se diluye hasta el punto de llegar a ser indistinguible de la comunidad humana y de los derechos de la ciudadanía, tan trivializados como derechos humanos.”³⁹¹

Se considera que se desliza hacia el vacío normativo la prioridad dada a los derechos de la ciudadanía; que en este proceso los trabajadores inmigrantes indocumentados, descienden a la “comunidad” de subhumanos.

Con el neoliberalismo se pretende colonizar los principios del Estado y la comunidad, con cambios en la regulación de los derechos humanos. El vínculo del poder político con el económico, las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales, el predominio de las empresas multinacionales, la alta concentración de la riqueza, ha obligado a reorganizar el Estado, diluyendo su soberanía y se ha sometido a una influencia creciente de agentes económicos nacionales e internacionales, que hacen a un lado los mandatos democráticos, por intereses minoritarios muy poderosos.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 30

Ante las violaciones a los derechos humanos, el Estado es un instrumento débil y dócil a los intereses de ese poder económico supranacional, violaciones provocadas por la especulación financiera, la evasión fiscal, la desregulación del capital financiero, la corrupción generalizada, los paraísos fiscales y las ventanillas para hacer negocios en que se convierten los órganos legislativos, afectando todo ello a millones de personas.

La tensión entre lo universal, aquello que es válido en todo tiempo y espacio y lo fundacional que tiene importancia trascendental por ser único, producen exclusiones, valores que constituyen la fuente de tensión entre igualdad y el principio de reconocimiento de la diferencia. El principio central de la igualdad funda la pretensión de universalismo, igualdad solo jurídica y política, cuestionándose la discriminación y exclusión por las diferencias étnico-culturales, las de género, las sexuales y otras, que se convirtieron en una lucha por el reconocimiento de la diferencia, partiendo de la idea de lo identitario-fundacional, que habría de disputar el monopolio a lo universal-igualitario.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas sólo reconocieron en 1948 dos sujetos de derechos: el individuo y el Estado, existiendo muchos pueblos, naciones y comunidades que no tenían Estado, los individuos de amplias regiones no eran iguales ante la ley, estaban sujetos a una dominación colectiva y por tanto sus derechos individuales no les otorgaban suficiente protección, esto no fue considerado por la Declaración. Con el paso del tiempo el colonialismo, el sexismo y otras formas de dominación de clase se reconocieron como violaciones de derechos humanos, siendo parte de la agenda de la ONU las luchas anticoloniales, particularmente europeas, dejando a muchos pueblos internamente colonizados, como los pueblos indígenas, impedidos al ejercicio de la libre determinación y fue hasta 2007 que se les reconoció ese derecho.

Al no formar parte los derechos colectivos en principio del canon de los derechos humanos, la tensión de estos con los derechos individuales ha transcurrido en paralelo a la lucha histórica de grupos sociales que, al estar discriminados o excluidos por su condición como grupos, no fueron protegidos por los derechos humanos individuales, así paso con los colectivos de mujeres, indígenas, afrodescendientes, gays, lesbianas y grupos víctimas de racismo, que han esperado mucho tiempo para el reconocimiento de sus derechos colectivos,

siendo el proceso muy conflictivo y con riesgo de reversión. Afortunadamente los derechos colectivos se han incorporado a la agenda política nacional, como internacional, siempre en tensión con las concepciones más individualistas de los derechos humanos.

La tensión entre Estado y antiestado que se presenta por las graves violaciones de los derechos humanos por poderosos sujetos no estatales: las multinacionales, los organismos financieros internacionales y otros agentes económicos, a los que habría que agregar a los mercenarios y a las milicias privadas. Los derechos civiles y políticos han estado en el centro de la teoría liberal para limitar el autoritarismo estatal, siendo una posición antiestatal, mientras que los derechos económicos y sociales obligan al Estado a dar prestaciones, en la lucha por la apropiación social del excedente capturado por el Estado; derechos cuya eficacia depende exclusivamente del Estado y que produjo al Estado social de derecho o de bienestar en el Norte global y en el Sur al Estado desarrollista o neodesarrollista.

En la concepción socialdemócrata o marxista de los derechos humanos, se prestó atención a los derechos económicos y sociales, luchando por la centralidad del Estado para lograr la cohesión social, lucha defendida por los nacionalismos anticoloniales y diversas izquierdas democráticas. La idea de la indivisibilidad de los derechos humanos ha permitido el reconocimiento de las diferentes clases de estos derechos, garantizando el respeto de cualquiera de ellos por separado, ocurriendo esta idea sólo en la esfera de los principios, más que en la práctica, sobre todo al restaurarse la doctrina liberal con mayor extremismo y hostilidad hacia la promoción por parte del Estado de los derechos económicos y sociales, por la versión neoliberal de los derechos humanos en vigor desde hace más de tres décadas.

A decir de Boaventura³⁹², la formulación liberal original del siglo XIX en su posición antiestatal tenía razón de ser democrática, debido al autoritarismo generado por las secuelas del antiguo régimen, pero la posición antiestatal neoliberal a partir de los ochentas es antidemocrática y reaccionaria, al ser su objetivo el desmantelamiento del Estado de bienestar, al conjunto de políticas que hacen posibles los derechos económicos y sociales,

³⁹² *Ibidem*, p. 46

haciendo a un lado la soberanía que se convierte en un obstáculo para la globalización y el libre comercio.

Existen otras tensiones: entre el secularismo y el postsecularismo, donde el credo religioso fue confinado a la esfera de lo privado y la religión no tuviese ninguna injerencia en los asuntos públicos, sabedores de la gran influencia que ejercen las religiones institucionalizadas en asuntos del Estado; entre los derechos y los deberes humanos, donde los primeros aparecen sin esa correlación, existiendo algunas culturas y tradiciones que ponen a las obligaciones en un punto más alto; la razón de Estado y de los derechos, tensión que se basa en el reconocimiento o no de violaciones masivas de derechos humanos, a la vida, libertad, integridad, patrimonio, contra la humanidad, etcétera, cometidos por regímenes dictatoriales, autoritarios, potencias coloniales o estados de excepción, que llevan al campo de una justicia transicional para las reparaciones históricas, morales, económicas, el derecho a la verdad y la memoria, que es materia permanente de confrontación política.

La tensión de lo humano y lo no humano, es de lo más irracional, los protegidos por los derechos y los olvidados, excluidos o invisibles a un trato digno, que permitió la esclavitud y que ahora justifica la marginación y la pobreza extrema, que demuestra la existencia de esa línea divisoria entre la metrópoli y la colonia, bajo la concepción occidental, capitalista y colonialista de la humanidad, en que subsiste el concepto de subhumanidad. Genera también una gran tensión todo aquello que queda fuera del concepto de lo humano, me refiero a otros órdenes a los que están integrados los seres humanos: el cosmos, la naturaleza, dando lugar al derecho de la naturaleza, de la madre tierra, sin los cuales sería imposible vivir, partiendo de concepciones indígenas que ven a la naturaleza como organismo vivo y que hicieron que ecuatorianos y bolivianos lo llevaran a sus constituciones en 2008 y 2009 intentando refundar el Estado Moderno.

La tensión entre el derecho al desarrollo y el derecho a la libre determinación o autodeterminación, presenta varios matices; el derecho colectivo al desarrollo se inició con la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social en 1969, y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos en 1981, tomando relevancia con la Declaración sobre el

Derecho al Desarrollo de Naciones Unidas, de 1986 y dos conferencias en los noventa³⁹³. Su fundamento parte de la filosofía de los No Alineados, países del Tercer Mundo para que se garantizaran las condiciones para su desarrollo, por la desigualdad de intercambio en el mercado internacional, en la exportación de materias primas cuyos precios eran fijados por los importadores.

En el contexto de la Guerra Fría significó la posibilidad de elegir el capitalismo y la globalización o un proceso socialista de desarrollo alternativo, qué con el colapso de la ex Unión Soviética, intensificó el neoliberalismo y con ello "...convertir el derecho al desarrollo en el deber de desarrollarse."³⁹⁴ Con ello el desarrollo se ha hecho más antisocial, ligado al crecimiento, dominado por la especulación financiera y depredador del medio ambiente, que ha causado tala de bosques, conversión de tierras agrícolas para agrocombustibles, escasez de agua potable, especulación de productos agrícolas y crisis alimentaria, la expulsión de pueblos de sus tierras por la presencia de megaproyectos, manifestación de enfermedades por el medioambiente degradado, entre muchos otros males, que han incentivado una lucha por los derechos humanos, la soberanía alimentaria, contra los agrotóxicos, transgénicos, pesticidas y la violencia en el campo y en favor de los derechos de la naturaleza, los ambientales, indígenas, a la salud, la agroecología, la economía solidaria, la regulación de los mercados financieros, etc.

Esto ha dado pauta al neodesarrollismo con su fundamento el neoextractivismo, donde se sostiene que no se pueden fortalecer los derechos sociales y económicos, sin aceptar la inevitable violación del derecho a la salud, los derechos ambientales y los derechos de los indígenas y afrodescendientes sobre sus tierras; que solo de esa manera se pueden atender políticas de compensación generosa, con los frutos de la explotación(masiva y en extremo) de los recursos naturales (minería, petróleo, gas natural, producción agrícola), que lamentablemente no son inagotables, y que por ello traerán problemas mayúsculos. Así están a la vista las tensiones entre este modelo de desarrollo y los derechos ambientales, con el

³⁹³ *Ibidem*, p. 67

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 68

derecho a la salud, a la libre determinación de los pueblos indígenas, al control de sus tierras y a la consulta previa, a liberarse del colonialismo y el neocolonialismo.

El orden global marca el destino del orden estatal, la globalización somete la soberanía de los Estados al punto de ajustar su legislación y sus prácticas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin que prevalezcan todos los derechos por igual, observando una mayor inclinación por los derechos civiles y políticos, que por los sociales, económicos, culturales y ecológicos, generando un sesgo provocado por un capitalismo exacerbado, el neoliberalismo, que como forma de un colonialismo continuado, somete a los Estados, a sus economías y a su población a sus dictados, donde la acumulación sin límites es una de sus máximas, así como la autonomía individual, principios a los que se alinean y orientan los derechos humanos, dándoles un rigor hegemónico, pero que dadas las desigualdades, la miseria y la violación desmedida de estos mismos derechos, han de tomar una posición contrahegemónica, para luchar contra este estado de cosas, lo que provoca diversas tensiones para alcanzar una sociedad con mayor equidad, con justicia para los pobres, desempleados, enfermos, inmigrantes indocumentados, mujeres, indígenas, afrodescendientes, gays, lesbianas, etcétera.

4.3. La democracia y los derechos humanos para la Organización de las Naciones Unidas

La democracia es uno de los valores básicos y principios de las Naciones Unidas, incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, al señalar como premisa que “la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno”³⁹⁵ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que plasma la base jurídica de los principios de la democracia, como la libertad de expresión, el derecho a la reunión pacífica y de libertad de asociación; se le considera a la democracia como un medio para la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos, por lo que las actividades en su apoyo las lleva a cabo por medio del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia y por distintos Departamentos, Oficinas y Entidades, para fortalecer las

³⁹⁵ Naciones Unidas. Paz, Dignidad e Igualdad en un planeta sano. Recuperado en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>

Instituciones democráticas promoviendo mayor participación, igualdad, seguridad y el desarrollo de todos los seres humanos.

En el año 2002 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU declaró como elementos esenciales de la democracia a los siguientes puntos: Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; libertad de asociación, de expresión y de opinión; acceso al poder y su ejercicio bajo el imperio de la ley; elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y voto secreto; sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas; separación de poderes; independencia del poder judicial, y; transparencia y responsabilidad en la administración pública.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2012 aprobó una resolución en la que afirmó que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Como podemos apreciar la relación íntima que sostienen estos elementos dejan claro que unos no pueden subsistir sin los otros, de ahí su interdependencia, ya que no puede existir desarrollo sin democracia, desarrollo sin el respeto de los derechos humanos y a las libertades, -que de suyo son también derechos humanos-, no puede haber democracia sin respeto a los derechos humanos y sin desarrollo, estos elementos convergen en una misma dirección porque en su esencia o sustancia forman parte de una misma idea: el bienestar colectivo, la felicidad social, el bien común.

Se trata de la resolución 19/36 sobre derechos humanos, democracia y estado de derecho, del 19 de abril de 2012, en el que se reafirma “*que la democracia se basa en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural, y en su participación plena en todos los aspectos de su vida*”³⁹⁶; que para contribuir sustancialmente a la consolidación de la democracia se deben promover por el Estado todos los derechos humanos, el derecho al desarrollo y la eliminación de la pobreza

³⁹⁶ Naciones Unidas. Asamblea General, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 19/36, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, 19 abril de 2012, recuperado en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/RES/19/36>

y la extrema pobreza; que se requiere de una buena gobernanza mediante la transparencia y la rendición de cuentas para construir sociedades pacíficas, prósperas y democráticas.

Se reconoce que la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho se ven reforzados cuando los Estados se esfuerzan por eliminar cualquier tipo de discriminación, y por garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones, todo alentado en la construcción de sociedades en que cada uno tenga la oportunidad de determinar su destino y las aspiraciones de los pueblos a la dignidad, la paz, la justicia, la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos.

Se destaca en esta resolución que la democracia implica el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales: libertad de asociación, expresión, opinión, pensamiento, conciencia, religión, reunión pacífica, el reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a participar en los asuntos públicos, por medio de representantes o directamente, elegidos libremente mediante el sufragio universal, igual y secreto, bajo un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas, con elecciones libres, limpias, periódicas y auténticas, donde se garantice la libre voluntad de los electores; implicando también la democracia el respeto del estado de derecho, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y en la adopción de decisiones, debiendo también existir medios de comunicación independientes, libres y pluralistas.

Se reconoce el derecho al voto y el derecho a ser votado sin ningún tipo de discriminación, la libertad de elegir y de apoyar u oponerse al gobierno, sin coacción ni influencia alguna, y el respeto a los resultados de las elecciones legítimas y legales por la comunidad internacional y todo interesado, teniéndose el derecho a la queja mediante manifestaciones públicas y pacíficas, sin temor a ser detenidos, lesionados, a perder la vida o a ser sometidos a la tortura o a una desaparición forzada; se reconoce también que para que haya un gobierno legítimo y efectivo que respete los derechos humanos se requiere de un estado de derecho eficaz.

Según esta resolución juegan un papel relevante en las democracias la sociedad civil y los partidos de oposición, entornos seguros para los medios de comunicación, sus trabajadores y los periodistas, así como para los defensores de derechos humanos, y se recuerda que la

democratización puede ser un proceso frágil y que para la estabilidad de las sociedades democráticas, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho son esenciales, ante el contexto de la utilización de tecnologías de la información y las redes sociales, siendo los Estados los garantes de la democracia, el estado de derecho, la buena gobernanza y el respeto a los derechos humanos.

Se considera que el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia debilitan el estado de derecho y la democracia; se reconoce a la educación como fundamental para la formación sobre derechos humanos y democracia, y la importancia de los órganos legislativos para la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho; que los Estados velen que la ley se aplique sin la comisión de arbitrariedades y sensibilicen a su población sobre sus derechos humanos y sus posibilidades de pedir una reparación ante su vulneración, que tengan más acceso a información sobre el ejercicio de sus derechos, se de igual participación a los discapacitados en todos los procesos democráticos, se garantice que toda persona o institución esté sometido a la ley y goce de igual protección ante los tribunales.

El Estado no debe tolerar que las violaciones a las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario queden impunes, investigando y sancionando debidamente; que todo funcionario de toda infracción que cometa rinda cuentas sin demora; no exista ningún tipo de discriminación en la administración de justicia; se establezcan medidas contra la corrupción para preservar la independencia del poder judicial y se garantice la responsabilidad e integridad moral de los miembros de los tres poderes; que el ejército rinda cuentas ante las autoridades civiles y sus tribunales sean independientes, imparciales y competentes, respetando las garantías procesales; que los Estados garanticen el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona sin discriminación, igualdad de información sobre los derechos y acceso a los tribunales, mejorando el acceso a la justicia de manera inclusiva, garantizando el derecho a un juicio justo y a las debidas garantías procesales, la presunción de inocencia, la revisión por un tribunal superior de un fallo condenatorio, el derecho a un recurso efectivo a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, incluida una reparación; se tienda la formación continua de todos los operadores respecto a las obligaciones y compromisos internacionales en derechos humanos y; se adopten enfoques

incluyentes y democráticos en la elaboración y revisión de leyes y normativas fundamentales que sustentan la democracia, estado de derecho y derechos humanos.

De gran relevancia es el exhorto de la resolución para que los Estados aumenten la cohesión y la solidaridad sociales como elementos importantes de la democracia, evitando el empleo de la violencia para afrontar tensiones y desacuerdos sociales, pugnando con la resolución de controversias en forma pacífica, la mejora de los sistemas de protección social, el dialogo social en las relaciones laborales entre los sindicatos, el gobierno y los empresarios, el empoderamiento político y económico de la mujer, la difusión de información sobre la función de las instituciones y los mecanismos democráticos en la resolución de sus problemas políticos, sociales, económicos y culturales de sus sociedades, y a la participación abierta de diversas organizaciones e instituciones para consolidar la democracia y el estado de derecho, entre algunas otras actividades para promover y proteger los procesos democráticos y el respeto a los derechos humanos.

En la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la Asamblea General de la ONU en 2015 estableció que “la democracia, el buen gobierno y el estado de derecho, así como un entorno propicio a nivel nacional e internacional, son esenciales para el desarrollo sostenible”³⁹⁷, sin estos elementos es imposible alcanzar los objetivos de desarrollo humano, sin ellos las condiciones de vida de la población no mejoran, no se obtienen los bienes para atender sus necesidades básicas y complementarias, ni se crea el entorno social para el respeto a los derechos humanos.

4.4. Los derechos humanos, su positividad como decisión fundamental a la luz del Constitucionalismo

Los derechos humanos como los llama nuestra Constitución Federal, es una decisión jurídico-política fundamental que le otorga identidad a nuestra comunidad política, le da una connotación singular, como ocurre con la presencia de todas y cada una de las decisiones fundamentales, como el caso de nuestra forma de Estado federal, forma de gobierno republicana, representativa y democrática, la soberanía popular, la división de poderes, el

³⁹⁷ *Ídem*

control de la constitucionalidad de leyes y actos, y la supremacía del Estado sobre las iglesias, por lo que al estar los derechos humanos y las citadas decisiones fundamentales estableciendo nuestra forma democrática, gozan de una prerrogativa especial y superior, por lo que deben puntualmente observarse y cumplirse en sus extremos, es decir, positivarse, de no ser así, el no visualizarse en el terreno práctico denota una deficiencia legal de dimensiones constitucionales que trastoca el régimen democrático.

Nos preguntamos: ¿qué grado de eficacia alcanzan las disposiciones constitucionales, particularmente las que se refieren a los derechos humanos, que constituye una decisión jurídica fundamental?, ¿realmente nuestro régimen de gobierno ha podido mejorar las condiciones sociales, culturales y económicas del pueblo, para materializar la democracia como sistema de vida?, ¿hemos alcanzado a plenitud las libertades que establece nuestra Constitución y el derecho a la igualdad ante la ley y de oportunidades en nuestro contexto?, ¿se trata solo de declaraciones programáticas previstas para un futuro que no se sabe cuándo llegará?

La funcionalidad y eficacia de la ley no solo depende de su texto, promulgación y vigencia, son muchos otros factores los que intervienen para que sus preceptos se vean aplicados y respetados, siendo un elemento adverso cuando se considera a la ley como instrumento de poder, de ahí que haya quienes quieran manipularla e inaplicarla; sin duda, los factores reales de poder hacen una participación protagónica en aras de sus intereses y de la lucha política, con repercusiones en la funcionalidad y eficacia del derecho.

El derecho surge para ordenar y regular, en pro del bien común e interés general, las relaciones del poder público con el particular y de estos entre sí; otorgar seguridad y protección para alcanzar la justicia y así evitar la arbitrariedad y el autoritarismo, por ello establece en su ley suprema límites a la autoridad, le señala expresamente atribuciones y facultades, asigna responsabilidades, obligaciones, e impone sanciones; por otro lado reconoce a los derechos fundamentales, creando un andamiaje para garantizarlos a través del juicio de amparo y otros mecanismos jurídicos, convirtiendo a los derechos humanos en una decisión jurídico-político fundamental, que identifica la tónica ideológica de nuestro régimen constitucional, la forma de ser y querer ser de nuestra nación; pero debemos responder a la

pregunta: ¿Su funcionalidad y eficacia dependerá de las condiciones sociales y políticas que imperen en el país?

El problema nos obliga a analizar los elementos políticos y sociales que subyacen a todo orden jurídico, por la interacción íntima entre el derecho y la realidad social que en ocasiones lo traspasa. Concha Cantú ha señalado que las relaciones de poder político han subordinado al derecho, por lo que el diseño constitucional ha sido deficiente en su funcionamiento, que tenemos que reconstituir al derecho como un orden legítimo y eficaz, “[...] *un orden aceptado y funcional, capaz de alterar la dinámica del cuerpo social*”,³⁹⁸ en razón de que han dejado de funcionar la Constitución, sus valores e instituciones para afectar la realidad social.

Si analizamos hasta donde se observa y por tanto se cumple en nuestro ser cotidiano este principio fundamental, el resultado es negativo y desfavorable, porque no hemos sabido traducir efectivamente nuestras convicciones y propósitos constitucionales. Estudios de distinguidos juristas³⁹⁹ retrataron el estado de cosas en materia de eficacia constitucional durante el largo periodo de predominio priista en el poder, señalando que el sistema político en México subordinó al derecho para lograr sus propios objetivos, que esta subordinación se proyectó en todos los niveles de regulación, todo ello tradicionalmente escondido en un complejo entramado de disposiciones y elementos discursivos que presentaron un régimen constitucional ortodoxo bajo un supuesto principio de supremacía legal.

El problema tuvo que ver con la naturaleza patrimonialista del Estado, que mantenía una relación de superioridad jerárquica y autoritaria con la sociedad, utilizando al derecho de manera instrumental. Existió un problema de funcionalidad de las instituciones jurídicas, un problema de eficacia. El derecho se convirtió en instrumento de poder y por tanto de dominación, donde el grupo gobernante no quedó sometido al derecho, encarnando el concepto de soberanía de Juan Bodino⁴⁰⁰ como el poder perpetuo o supremo sobre los

³⁹⁸ Concha, Hugo Alejandro, “*Un diálogo constitucional: las condiciones políticas y jurídicas para una nueva constitucionalidad*”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 115.

³⁹⁹ Universidad Nacional Autónoma de México, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 115.

⁴⁰⁰ Concha, Hugo Alejandro, *op. cit.*, pp. 115, 116 y 183.

ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes, dado a los reyes. Se tachó a la Constitución como una herramienta, no como algo a lo que se obedece o que limita, sino como un factor al que se manipula y se dirige de acuerdo con las conveniencias momentáneas; fue tratada como programa de gobierno y no como norma obligatoria, dejando aún lado la idea de Estado de derecho ante la ausencia de controles jurídicos.

Las reglas no escritas del sistema permitieron el transcurrir de la vida política al margen de la constitucionalidad, impidiendo su adecuación a la realidad. Conclusión: Constitución nominal, o sea, que no se cumplía, que no contaba con fuerza normativa, mucho menos en esa parte llamada programática, de aquellas prescripciones futuristas que no alcanzaron, ni aún hoy alcanzan una aplicación eficaz, haciendo difícil distinguir a la ley fundamental como norma imperativa, de los buenos deseos.

No se acreditó la positividad y eficacia de los postulados constitucionales; la excesiva concentración del poder que se vivió durante el periodo del partido hegemónico, nos llevaron a estos extremos en el ejercicio del poder autoritario, esto ha producido inercias y secuelas que aún no han podido revertirse; ahora que tenemos un poder mejor repartido y limitado en términos de legalidad, efectividad y normatividad, aún no le hemos dado la positividad, es decir, la plena observancia al régimen democrático, ni como sistema de vida, ni como sistema jurídico-constitucional, así como tampoco observamos el cumplimiento real de las garantías para el ejercicio de los derechos humanos en materia de libertades, igualdad, derechos económicos, sociales y culturales.

Por ello destacados académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, en febrero de 2018 señalaron que la democracia en México está en un estado precario, que a decir de Ricardo Pozas Horcasitas⁴⁰¹ *“el autoritarismo es una tradición y una herencia en el país”*. Para Diego Valdés no existe voto libre por la manipulación, y Lorenzo Meyer sostuvo que las elecciones no son limpias, que México está en un momento de flujo por haber pluralismo

⁴⁰¹ Meyer, Lorenzo, Valdés Diego y Ackerman, John, *“Democracia en México está en un estado precario: académicos. Aristegui noticias”*, Redacción AN, feb 14, 2018, recuperado en <https://m.aristeguinoticias.com/1402/mexico/democracia-en-mexico-esta-en-un-estado-precario-academicos/>.

donde se presentan alternativas, se discuten y se apela al pueblo, pero que el sistema político ni es autoritario, ni democrático.

Existe autoritarismo y arbitrariedad cuando se actúa contra la Constitución, las leyes y existe impunidad. Es común ver en México la violación a disposiciones constitucionales y legales en materia electoral: la compra del voto, el rebase de topes de campaña, el financiamiento ilegal ya de empresarios nacionales o extranjeros, o del crimen organizado, la participación de estructuras y fondos de gobiernos estatales, municipales y federal operando electoralmente y la complacencia de autoridades electorales a estas irregularidades, que todo mundo ve y ellos no. En materia de seguridad, quienes cometen delitos tienen “la seguridad” de que no se les habrá de procesar y mucho menos condenar, ya que de los delitos denunciados sólo el 1 o 3% recibe una sentencia condenatoria. La impunidad es cosa de todos los días en nuestro país.

El caso del financiamiento de Odebrecht a la campaña de Enrique Peña Nieto y la entrega de sobornos a legisladores para aprobar la reforma energética en su gobierno, a cambio de contratos, es un caso emblemático que demuestra que la ley y la Constitución no se respetan por la presencia de la corrupción, lo que denota como en el sexenio pasado en las más altas esferas del poder, la ilegalidad se convirtió en una constante. Mientras que en otros países latinoamericanos fueron encarcelados y sujetos a procesos penales ex mandatarios, en México hasta ahora el único indiciado por este caso es Emilio Lozoya, privilegiado por cierto con un criterio de oportunidad, por su condición de testigo colaborador, quien se dice “víctima de un aparato de poder”; la discrecionalidad en la aplicación del derecho a todas luces, la impunidad en su más amplia versión. La ausencia del Estado de derecho, gobierno responsable, de normatividad constitucional, en este y muchos otros casos, hace ver claramente la endeble democracia en nuestro país.

Sagües señala que la cultura constitucional se infringe a través de un proceso de “*desconstitucionalización*” que se presenta por la falta de voluntad para cumplir con los preceptos constitucionales por los operadores jurídicos y grupos no oficiales, es decir, por

gobernantes y gobernados, donde se encuentra la antítesis de la cultura constitucional, llamada por este autor como la “*contracultura constitucional pragmática*”.⁴⁰²

Necesitamos fortalecer y robustecer la cultura constitucional planteando la obligación horizontal de las normas constitucionales a todos los grupos e individuos, institucionales y corporativos, impregnarnos de los valores constitucionales, haciéndolos nuestros y trabajar en comunión para alcanzar sus fines de igualdad, libertad, seguridad, orden, progreso, solidaridad y justicia social.

Zagrebelsky citado por Isaac de Paz, señala la importancia política del Constitucionalismo al tener la capacidad de sintetizar el desarrollo histórico de las relaciones sociales en torno a la libertad y la justicia, pero que ello trascenderá y marcará una historia “... *sólo en tanto consiga incorporar en la democracia la dimensión científica de las decisiones políticas.*”⁴⁰³ Lo que implica una configuración de la intervención constitucional en las decisiones políticas, con una metodología y objetivos precisos en su aplicación, reconociendo que las expresiones jurídicas de la Constitución rigen la funcionalidad de todos los actos gubernamentales, que son revisables vía judicial.

La judicialización significa que el poder judicial se ocupa de resolver asuntos que son relevantes política, social o moralmente, representando en su favor una transferencia de poder, con menoscabo de las instancias políticas tradicionales, la ejecutiva y legislativa, de este modo se ha convertido en un fenómeno mundial y latinoamericano la expansión de la jurisdicción, haciendo que los tribunales funcionen como sustitutos del proceso político convencional. Todo parte del diseño institucional de corte democrático que otorga relevancia a los derechos fundamentales y dentro de ellos al acceso a la justicia, creando Tribunales Supremos o Constitucionales con la función de hacerlos cumplir.

⁴⁰² De Paz, Isaac, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales. Estudio comparado internacional y leading cases a través del juicio de amparo en México*, México: Porrúa, 2016, p.79.

⁴⁰³ *Ibidem*, p. 83.

Al respecto Samuel Issacharoff⁴⁰⁴ habla del rol de las cortes en la "cobertura democrática" donde la revisión judicial pueda ser pensada como algo parecido a la "estabilización fiscal" garantizada por un banco central, al jugar un "*rol estabilizante que evita que acciones políticas oportunistas puedan amenazar a la integridad gubernamental*".

Encontramos aquí los frenos y contrapesos en las relaciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial, correspondiendo a este último el control de la constitucionalidad para el respeto y observancia de la Constitución en toda su integridad, que obliga a los órganos públicos a acatarla y cumplirla, hacerla eficaz a través de sus actos, de sus decisiones políticas, y que al no demostrar congruencia con sus principios, valores y preceptos, existe una instancia que la protegerá y defenderá haciendo exigible su cumplimiento en razón de su fuerza normativa, de su carácter vinculatorio a toda autoridad, que con base en el Constitucionalismo deberían ajustar su actuar a una metodología que garantice su observancia, dando una dimensión científica a las decisiones políticas en la democracia.

*"[...] la Constitución comunica las acciones y deberes de los operadores gubernamentales con el objetivo de forzar el ejercicio de los programas, principios y normas de origen constitucional..."*⁴⁰⁵ ello se traduce al desarrollo de sus contenidos normativos acorde a una democracia funcional, legitimando y justificando la existencia política del Estado. Se reconoce el valor y la fuerza del Derecho Constitucional para dar eficacia al contenido de las normas en los ámbitos de aplicación que conforman las necesidades individuales y sociales, que exigen una cierta gobernabilidad estatal para tener acceso a los bienes que protegen los derechos civiles, políticos y sociales.

El eje del Constitucionalismo se ve representado por la obligatoriedad atribuida a los derechos humanos, buscando como sistema enlazar y armonizar las políticas de los Estados para fortalecer la gobernabilidad estatal y regional, en la atención de las necesidades individuales y sociales de la población. Los programas gubernamentales que derivan del cumplimiento de las normas constitucionales, acompañadas de políticas públicas cuyo propósito sea hacer efectivos los derechos civiles, políticos y sociales, deben acreditar

⁴⁰⁴ Niembro, Roberto y Verdugo, Sergio, coords. "La justicia constitucional en tiempos de cambio", *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México: SCJN, 2019, p. 2.

⁴⁰⁵ De Paz, Isaac, *op. cit.*, p. 83

funcionalidad, operatividad y eficacia para alcanzar la observancia y positividad de los derechos humanos, lo que puede ser exigible a las autoridades administrativas y ante su negativa, habría que demandar su cumplimiento por la vía de la judicialización.

La protección de los derechos civiles se garantiza plenamente a través del juicio de amparo, institución de amplio arraigo y consolidación en nuestro régimen jurídico y los derechos políticos en el juicio de protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, mientras que los derechos sociales parecen carecer de un instrumento o mecanismo especial para demandar su protección y garantizar su otorgamiento, vemos que son escasas las herramientas desarrolladas para dar a conocer el contenido de los derechos sociales lo que dificulta su exigibilidad para demandarlos, no obstante, la corriente del Constitucionalismo latinoamericano contemporáneo pugna por la operatividad de estos derechos sin limitaciones, estableciendo criterios complementarios de adecuación interpretativa; gracias a sus postulados teóricos podemos exigir los enunciados jurídico-sociales de la Constitución como norma jurídica, que persigue su aplicación en todo el sistema jurídico, debiendo interpretarse la Constitución como norma *normarum* que trae consigo su obligatoriedad.

El protagonismo que ahora se observa en el poder judicial ha traído consigo tres tipos de críticas: la ideológica que lo ubica como parte de la elite en el poder, instancia conservadora con el statu quo y reaccionaria a la democratización, opuesta a la participación popular y la política de las mayorías; la relativa a las capacidades institucionales de los tribunales que incorpora aspectos técnicos o científicos complejos que no termina de ser el mejor espacio para la toma de decisiones por resultar impredecibles e indeseables y; la tercera refiere que la judicialización corre el riesgo de politizar la justicia, que limita la participación en el debate por sus ritos formales y altos costos, siendo pocos los que pueden acceder al círculo legal, generando desinterés o protesta de los grupos sociales, perturbando el espacio que se entiende reservado a la razón.

Los derechos humanos como parte de las decisiones político jurídicas fundamentales que soportan y dan esencia a nuestra Constitución, son pilares de nuestro Constitucionalismo, están investidos de fuerza normativa y vinculatoria ante toda autoridad pública y ante los particulares, sin embargo su cumplimiento, observancia o positividad siempre se ve sometida

a criterios políticos, exigiendo programas gubernamentales y políticas públicas que carecen de voluntad, de presupuesto o que resultan ineficaces: se violan derechos civiles cuando las fiscalías no investigan, no persiguen a los delincuentes, realizan detenciones arbitrarias, torturan, solicitan dadas para hacer su trabajo, integran deficientemente las carpetas de investigación; se violan derechos políticos cuando se rebasan topes de campaña, no existe equidad entre los partidos y candidatos, se compra el voto, se amenaza, presiona o se ejerce chantaje con él retiro de programas sociales; los derechos sociales son un verdadero desafío, se dirá que no hay recursos suficientes mientras que la corrupción galopa incesantemente. Siempre las condiciones políticas convertidas en una cierta gobernabilidad, marcaran el rumbo que han de tomar los derechos humanos en términos de respeto y cabal cumplimiento. El perfil democrático o no de la autoridad será determinante.

En lo concerniente a los derechos sociales, económicos y culturales, el camino para su exigibilidad será a través de la ejecución de los programas y políticas públicas por la vía administrativa, o mediante su judicialización, lamentablemente esta vía por sus altos costos, los millones de pobres, su nula o baja educación, y las pocas organizaciones no gubernamentales en su defensa, hacen que a esta instancia sólo pocos puedan acceder. En condiciones distintas los juzgados y tribunales estarían afectados por una enorme saturación en la demanda del cumplimiento de estos derechos.

Es claro que bien ha servido a la causa del Constitucionalismo democrático la jurisdicción constitucional, se ha convertido en el espacio para la legitimación argumentativa de las decisiones políticas, coexistiendo con la legitimación mayoritaria. A juicio de Luís Roberto Barroso⁴⁰⁶ Las constituciones contemporáneas juegan dos roles principales: expresar las decisiones políticas esenciales en las que se basa una sociedad determinada, incluyendo sobre todo a los derechos fundamentales, y; disciplinar el proceso democrático, asegurando un gobierno mayoritario y alternancia en el poder. Fuera de ello los jueces y los tribunales deben atender las prescripciones legítimas hechas por el legislador y respetar la discrecionalidad del administrador, absteniéndose de anular su propia valoración política. El autor refiere que

⁴⁰⁶ *Ibidem*, pp. 17 y 18.

la jurisdicción constitucional debe permitir el movimiento social, los canales de expresión de la sociedad, oponiéndose a ser portavoz de las élites, asumiendo una posición progresista.

Un asunto polémico es el relativo a considerar que en el Estado constitucional democrático debe existir una franca separación entre el derecho y la política, lo que se puede defender en la teoría, no en la realidad, el derecho será siempre producto de la política, de un proceso constituyente o legislativo que se producen del consenso, la deliberación, la lucha y conservación del poder; una vez creado el derecho, legitima al poder político y lo limita. En su aplicación la separación de la política es un imperativo categórico, un deber ser, una exigencia ética bajo la visión tradicional y formalista del fenómeno legal, concibiéndose como un proceso puramente mecánico de concreción de las normas legales, en valoraciones estrictamente técnicas.

En la vida democrática los jueces aplican el derecho que emerge de la voluntad del constituyente y del legislador, concretando la voluntad política mayoritaria, haciéndola valer en los casos sometidos a su consideración, siguiendo reglas, principios, conceptos, criterios y prácticas aceptados por la comunidad jurídica, separándose de la política como premisa discursiva, pero, se debe advertir que la línea divisoria entre derecho y política es frecuentemente muy delgada.

Los Tribunales Constitucionales y los Tribunales Supremos interfirieron de manera significativa en el campo de la política y en la formulación de políticas públicas; las superposiciones del derecho con la política son inevitables, por las implicaciones inmediatas de sus decisiones; también tiene relevancia la subjetividad del intérprete para dar significado a términos vagos o ambiguos, equilibrar normas aparentemente conflictivas o para resolver problemas que involucren desacuerdos morales razonables. El juez no debe proyectar sus propios valores personales al decidir, sin embargo, hay una dimensión mínima en la que esto es inevitable: tiene su propia concepción de los que es justo, legítimo y correcto, sus valoraciones le acompañan en todo momento.

El derecho, como reiteradamente lo hemos señalado, no es inmune a las influencias políticas, la concepción escéptica no cree en la autonomía del derecho, como lo asevera el realismo jurídico, la teoría crítica y gran parte de las ciencias sociales contemporáneas, las que

concluyen que el juez producirá la solución que mejor se adapte a sus preferencias personales, ideología o factores externos, por lo que es mejor comprender los mecanismos de esa relación inevitable, con el propósito de preservar la integridad de la ley.

Existen tres categorías sobre los factores que pueden influir en un fallo de la Corte: el *modelo legalista*, que le otorga influencia decisiva a los materiales legales en los pronunciamientos judiciales: la Constitución, las leyes, los precedentes, las doctrinas aplicables, los principios y los conceptos fundamentales tienen un papel prominente; el *modelo ideológico* en el que los jueces están inevitablemente influenciados por su cosmovisión, sus convicciones personales, su punto de observación de la vida, y; *el modelo institucional*, que reúne factores externos al proceso, al derecho y a la propia subjetividad del juez: las relaciones entre los poderes, las influencias de la sociedad, los medios y la opinión pública, la viabilidad del cumplimiento de la decisión, entre otros.

Ninguno de los tres modelos puede prevalecer en su estado puro, como lo dice Barroso:⁴⁰⁷

la vida real se compone de la combinación de los tres. Sin importar las influencias ideológicas, institucionales e incluso estratégicas, el derecho siempre mantendrá un grado relevante de autonomía. La profundización de la comprensión de esos factores y modelos constituye una frontera fascinante en la intersección entre el derecho constitucional, la ciencia política y las ciencias del comportamiento.

El derecho como creación humana aspira a la perfección, de manera absoluta nunca podrá conseguirlo, en la democracia se produce en forma colectiva, existe el debate, se negocia, se ajustan ideas, se cede y en todo el proceso las posiciones ideológicas, políticas, económicas, culturales y los diferentes intereses de grupos se enfrentan, así se pasa un primer filtro, para luego ir a su aplicación, a su interpretación, donde, dependiendo de los operadores, se asume la razón de ser del derecho, se aplica la técnica y se hace justicia, o se manipula, se buscan y encuentran sesgos y se obedece a intereses ilegítimos, como atender la estadística o dar la nota para producir efectos políticos, actuar en forma deshonesto, o proceder bajo

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p. 26.

características personales de los juzgadores que devienen de problemas de entendimiento, ignorancia y personalidad, que trastocan los valores fundamentales de justicia y seguridad.

Al final el derecho en su creación y aplicación se encuentra en manos de los hombres, con sus virtudes y sus defectos, sus aciertos y vicios, donde interviene su sabiduría o su insensatez. No debemos soslayar que en muchos casos los nombramientos de los jueces obedecen a intereses políticos, bien al pago de cuotas por la lealtad a un grupo o partido político o a un personaje, incidiendo negativamente estas designaciones en la libertad e independencia del juzgador. En la política no hay límites, el poder es importante en la administración, la legislación y la judicatura, hay que estar en todos los frentes y si es con correligionarios o súbditos, mejor.

No contamos con un Estado de derecho que termine con la inseguridad, impunidad, corrupción y desigualdad, aún no logramos una rendición de cuentas y transparencia que satisfaga a la ciudadanía; la libertad y la igualdad por la presencia de estos nefastos elementos no se alcanza, no existe una cultura de respeto a la ley y a la Constitución por parte de los gobernantes y gobernados, apareciendo entes privados con presencia global que la perturban; por otra parte la política frecuentemente subordina al derecho, por ello nuestro régimen democrático sigue en crisis, afectando sensiblemente el ejercicio de los derechos humanos.

Las condiciones de millones de mexicanos son precarias en educación, salud, vivienda, trabajo y calidad de vida, situación que por la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 ha empeorado, se estima que 13 millones de mexicanos pasaran a la pobreza extrema, ahí donde ya se contabilizaban más de 9 millones, lamentablemente un dato de amplias dimensiones históricas es que el gobierno no ha podido mejorar las condiciones sociales, culturales y económicas de la población, negándose de esta manera estos derechos que pretenden materializar a la democracia como sistema de vida, situación que limita el ejercicio de libertades y hace nugatorio el derecho a la igualdad, provocando que los derechos humanos se sigan viendo como meras declaraciones programáticas previstas para un futuro que no se sabe cuándo llegará.

Los problemas que México enfrenta hoy, como ya lo hemos dejado asentado, tienen que ver con la inseguridad, la violencia generada por el narcotráfico, desigualdad social por la

inequitativa distribución del ingreso y estancamiento económico, altos niveles de corrupción e impunidad que dañan sensiblemente al sistema de justicia, todo ello convirtiendo a los derechos humanos y a la esencia y sustancia de la democracia - igualdad, libertad, los derechos económicos, sociales y culturales- en una quimera, situación que sólo podrá revertirse con la aplicación de un Constitucionalismo vigoroso. La crisis de derechos humanos que se vive en México contrasta con los fines teóricos del Constitucionalismo, la jurisdicción constitucional tendrá que hacer mucho más de lo que ahora ha logrado.

Por todo lo antes dicho, es baja la eficacia de las disposiciones constitucionales que se refieren a los derechos humanos, aun cuando constituye una decisión jurídica fundamental, existe violación de los derechos humanos en forma sistemática: tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, privación de la vida a periodistas, defensores ecologistas y de derechos humanos, altos índices de homicidios dolosos y feminicidios. Ante la presencia de un Estado de derecho débil, donde la impunidad abunda y la corrupción florece, la afectación de los derechos de acceso a la justicia y seguridad jurídica es permanente.

Por la discriminación a minorías por raza, estatus migratorio, credo religioso y preferencia sexual, la pobreza ampliamente extendida, inequidad de género y otros factores, no se vive la igualdad; la libertad ésta limitada por la inseguridad, el burocratismo, la falta de competitividad, la corrupción y las presiones, chantajes e ilicitudes en épocas electorales.

No se ha podido materializar la democracia como sistema de vida, no hemos conseguido la cohesión social, millones de mexicanos viven en la pobreza y en su nivel límite: la pobreza extrema, carecen de seguridad social, empleo, vivienda digna, servicios de salud y muchos otros servicios públicos, y no se vislumbra una política pública y gobernabilidad lo suficientemente eficaz para derribar los obstáculos que les permitan un desarrollo humano pleno, por lo que el principio e ideal democrático de mejorar las condiciones sociales, culturales y económicas del pueblo, no se ha logrado. En este ámbito, en el terreno factico, lamentablemente las prescripciones constitucionales si toman el carácter de disposiciones programáticas previstas para un futuro que no sabemos cuándo llegará.

Para que exista un pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos, las condiciones sociales y políticas tiene relevancia mayúscula para la funcionalidad y eficacia de esta decisión jurídica fundamental, el tipo de régimen de gobierno marcará la suerte que le depare; en México la hegemonía del partido de Estado afecto significativamente su vigencia, se vio a la Constitución como instrumento de poder al que se manipula, como programa de gobierno y no como la ley suprema que debe respetarse, por lo que la concentración del poder trajo consigo todos los vicios de autoritarismo, arbitrariedad, corrupción, impunidad e inseguridad, dejando a los derechos humanos en el olvido, en un Estado de derecho inexistente. La herencia del pasado no fue detenida con la alternancia del poder federal y el regreso del PRI en 2012 ratificó el *status quo* que tanto daño ha hecho al país, a la democracia y a los derechos humanos.

4.5. Constitucionalismo, Estado y jurisdicción constitucional, exigibilidad y judicialización de los derechos sociales

En el principal objeto de protección estatal se han convertido los derechos humanos, considerando el contenido de nuestra Constitución y su referencia expresa a las Convenciones y Tratados Internacionales en los que México es parte, por ello ahora gracias al trabajo de los jueces estamos pasando de su expresión semántica a su implementación material. La fuerza normativa de los derechos humanos se da al incorporarse como derechos constitucionales, convirtiéndose en objetivos directos del Estado, propiciando el desarrollo de la jurisprudencia y de la tutela judicial para proteger el contenido normativo de la Constitución.

Es comprensible que luego del fascismo y nacionalsocialismo europeo, que despojo a las personas su valor y sus derechos, las filosofías anti-totalitarias replantearon la autonomía de la persona, la significación de sus derechos y la necesaria interdependencia de los derechos civiles, políticos y sociales, al tener la misma importancia y jerarquía, formando un todo integral al ser indivisibles, y que al abandonar algunos en su protección, respeto y observancia, se afecta invariablemente su integridad, causando daño a todo el sistema.

Isacc de Paz⁴⁰⁸ reconoce que la fuerza jurídica de los derechos humanos se justifica en una teoría social que es piedra angular para reconstruir las relaciones Estado-Sociedad, y que según Baxi tiene como elementos: “*lo bueno y lo justo como ontología y ética de lo público, el pasado colectivo como historia; la gobernanza y la teoría del Estado, las relaciones de producción y distribución como formas de bienestar*”. Todos elementos emancipatorios, sosteniendo que << *ser humano y tener derechos*>> no es una abstracción, corresponde a una realidad, qué en caso de injusticia y abuso a esos derechos, hay que ir a la búsqueda de remedios.

Como parte de la construcción de esta teoría social y jurídica, surge la exigencia en el siglo XXI de los derechos sociales, por lo que al sufrir las sociedades falta de acceso a niveles apropiados de vida, provocados por el tipo de régimen o recurrentes crisis económicas, es que se llama al Estado como agente de bien público a eliminar las desigualdades y propiciar el acceso a los derechos sociales.

Controlar el poder mediante normas, impulsadas por la comunidad internacional, produjo herramientas para la protección de los derechos humanos materializadas en instrumentos jurídicos, con el propósito de hacer que su respeto fuese inevitable. Bajo este contexto surgieron las primeras bases para el cumplimiento de los derechos sociales, surgiendo el Estado Social como programa político y económico, llamado también Estado de bienestar, que buscaría por parte del gobierno la previsión social activa, la distribución equitativa de la riqueza pública, la promoción de bienestar para sentar las bases de libertad y autonomía individual, todo ello para resolver el problema de la escases de bienes y servicios mediante la promoción de niveles de vida adecuados, basados en sistemas de seguridad social, prestación de servicios básicos, inclusión social frente situaciones de pobreza, protección laboral, de consumidores y al medio ambiente.⁴⁰⁹

Las crisis económicas o las ineficiencias no permitieron que estos propósitos fueran alcanzados, por lo que al disminuirse las políticas de bienestar se obligó a los grupos sociales a recurrir a los tribunales para que se atendieran sus necesidades de salud, educación,

⁴⁰⁸ De Paz, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, pp. 4-5.

vivienda, propiedad colectiva y muchos otros, surgiendo la exigibilidad de los derechos sociales. El fracaso del Estado de Bienestar tuvo por causa la globalización financiera enfocada en la desregulación del mercado que inhibió la rectoría económica del Estado y restringió el desarrollo de la política social, con sus nefastas consecuencias de la negación fáctica y jurídica de los derechos sociales.

La presencia de estas políticas neoliberales dejaron en el olvido los compromisos legales y políticos en materia de derechos humanos de bienestar, provocando la insatisfacción y el reclamo legítimo de la sociedad al Estado para cumplir con la Constitución, ante la ruptura del acuerdo primigenio del contrato social: la atención y satisfacción de las necesidades vitales, por ello es relevante el pensamiento de García Schwarz al afirmar que se requiere que *“el Estado deje de operar en forma residual y asuma sus obligaciones legalmente definidas. Sólo de esta forma podrá convertirse en Estado Constitucional”*.⁴¹⁰

Las bases del Estado Constitucional se fincan en la consolidación normativa de la exigibilidad de los derechos y en la obligatoriedad horizontal de las normas constitucionales, considerando el principio jurídico de vinculación *erga omnes e institutas* que controla las funciones del Estado para que en la realidad social se vean los contenidos constitucionales.

Para generar una nueva relación Estado-sociedad sustentada en una democracia redistributiva, se hace necesaria la participación colectiva e influir en el contenido de las decisiones del poder, creando condiciones de acceso a los instrumentos normativos y procesales para el ejercicio de los derechos humanos como derechos públicos subjetivos, incrementado el rol activo de los órganos jurisdiccionales en la vinculación de obligatoriedad constitucional de los derechos sociales, promoviendo una participación cultural para que el gobierno y los particulares, faciliten las condiciones para su ejercicio, estableciendo un programa normativo verificable en todos los ámbitos de la función pública.

Para Isaac de Paz⁴¹¹ *“[...] la finalidad del Estado constitucional sería conseguir la gobernanza coordinada, mediante la participación de múltiples operadores y los*

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 8.

⁴¹¹ *Ibidem*, p.p. 14-15.

destinatarios de las reglas impuestas en la Constitución”. Señala que la puesta en práctica de los derechos sociales como normas obligatorias del derecho internacional y constitucional, se da como resultado del vínculo que une la gobernanza y la participación social, y que el Estado constitucional debe garantizar las previsiones políticas de bienestar que son obligaciones primordiales de su función.

El Estado constitucional tiene por bases democráticas la participación de los gobernados en la toma de decisiones y en la función pública; los individuos tienen el derecho y por ende la facultad de exigir al Estado las condiciones de bienestar en todo momento, apoyados en la Constitución, que prevé mecanismos multidimensionales para la realización de los derechos fundamentales, haciendo que el Estado constitucional sea <<*Estado de los derechos fundamentales*>> como lo definieron Häberle, Villacorta Mancebo y Villacorta Caño-Vega.⁴¹²

Debemos aceptar, un asunto pendiente del Estado constitucional son las condiciones de disfrute de los derechos sociales, rubro que interesa al Estado para mantener su supervivencia política y al gobernado por su importancia comunitaria, ya que estos van hacia la realización de los fines humanos, que se traducen en la obligación y justificación del Estado, para que con su intervención el hombre pueda acceder a estos bienes primarios.

Aún está pendiente la consumación de la protección amplia de los derechos, que son piedra angular del Constitucionalismo, requiriendo hoy en día, a juicio de Clavero, de “*un Constitucionalismo de los pueblos que complete el de los Estados y que imponga límites a los poderes globales de las empresas trasnacionales*”⁴¹³. Se trata de controlar las fuerzas de empresas privadas que están actuando en la esfera pública y que inciden negativamente en los derechos sociales. Es importante la participación de la sociedad en el ejercicio de las normas constitucionales, haciendo de la Constitución un mecanismo dinámico que promueva valores universalmente aceptados, siendo la esencia de su contenido su aplicabilidad, para de esta manera construir un Estado Constitucional.

⁴¹² *Ibidem*, p. 16.

⁴¹³ *Ibidem*, p. 82.

Al tener reconocimiento constitucional los derechos sociales, debe existir un esquema de exigibilidad activo y coactivo para todos los operadores jurídicos y sociales, es decir, para los sujetos públicos y privados, con mecanismos múltiples de carácter jurídico, político y administrativo, provocando que el Estado aporte mayores recursos legales, financieros y técnicos para su satisfacción, y de esta manera vivir en una sociedad democrática.

Las normas constitucionales dados sus efectos de irradiación en su aplicación e interpretación judicial, crean condiciones para un amplio debate con participación de operadores, individuos y grupos a través de las vías judiciales y legislativas. Se requiere reforzar los medios de vinculación funcional del poder, entre organismos públicos y privados, en favor de los derechos sociales para que tengan un soporte sistémico que caracterice un modelo de Estado, pero cuando no cuente con vías políticas o administrativas de acceso, la jurisdicción constitucional, es a decir de Isaac de Paz, un punto de apoyo *sine qua non* para fortalecer la dimensión objetiva y subjetiva de este tipo de derechos.⁴¹⁴

Bajo las bases y los enfoques de la Constitución como norma vinculante y del Constitucionalismo como modelo de Estado, se ha detonado el estudio de la jurisdicción constitucional, que proyectan la justiciabilidad de los derechos sociales, ya que de nada serviría que la Constitución los enunciara si estos no se realizan en el terreno de lo fáctico mediante el actuar de los órganos jurisdiccionales, y no se les dotara de exigibilidad, poniendo en acción al poder público para su realización en las esferas legislativa y administrativa.

Isaac de Paz ha señalado: “*La fuerza coercitiva de los derechos sociales, impulsada hasta ahora por medios jurisdiccionales, es una respuesta que busca dar voz y coherencia a los contenidos constitucionales en la vida real, ante la indiferencia de otros órganos del poder que les niega su satisfacción o impiden su realización*”;⁴¹⁵ es bastante claro que la administración pública se ha quedado bastante corta en este cometido y que existen

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 75.

condiciones normativas para fomentar la justiciabilidad considerando la prerrogativa vinculante de los derechos sociales.

Para la implementación de los derechos sociales se requiere atender las condiciones de programación, financiación, progresividad y desarrollo institucional; cuando estas no sean debidamente cumplidas, los organismos jurisdiccionales deberán a través de mecanismos coercitivos promover su justiciabilidad. Es importante diferenciar la exigibilidad y justiciabilidad para tener clara la reestructuración de las obligaciones estatales en la atención de estas condiciones, como lo establece Isaac de Paz.⁴¹⁶

La exigibilidad comprende:

- Dar cumplimiento al programa político y jurídico de la Constitución, mediante la elaboración de normas sustantivas en las esferas de la administración pública.
- Elaborar políticas públicas tendientes a establecer programas para el desarrollo de los derechos sociales.
- Respetar y cumplir los lineamientos sobre la implementación de los derechos sociales conforme a las directrices internacionales.

La justiciabilidad tiene por objeto:

- Estudiar las pretensiones y sus contenidos para aplicar los derechos sociales sin distinción conceptual entre derechos civiles o políticos.
- Contar con mecanismos procesales para su invocación ante la jurisdicción local.
- Proponer bases dogmáticas para su análisis directo en casos concretos.⁴¹⁷

⁴¹⁶ *Ibidem*, p.96.

⁴¹⁷ *Ídem*.

De esta manera el ejercicio de los derechos sociales puede tener dos vías de realización:

1. El cumplimiento a través de su exigibilidad a todas las autoridades estatales o internacionales.
2. El cumplimiento mediante la ejecución forzada de sus contenidos mediante sentencias de los tribunales estatales o supranacionales.⁴¹⁸

Debemos aprovechar las pautas del Constitucionalismo contemporáneo que pretende mejorar la aplicación de los derechos no solo como límites sino como obligaciones positivas del poder. Sabemos de todas las dificultades y de los enormes problemas que se tienen que enfrentar al realizar los derechos en las esferas tanto públicas como privadas, en la conciliación y armonización en la lucha contra la inseguridad pública, cumplimiento de las garantías del debido proceso y la ejecución de los derechos sociales que han estado adormecidos.

Con base en los elementos conceptuales dados por el Constitucionalismo, se comprende a la Constitución como fuente de material jurídico, poseedora de fuerza normativa y de interpretación, de esta manera el vínculo entre Constitucionalismo y derechos sociales, tiene que ver con su aplicación para que coincidan realidad constitucional y necesidad social. Por ello, Isaac de Paz afirma⁴¹⁹

[...] que los derechos sociales ya no son vistos como declaraciones de principios o políticas sujetas a una programación posterior de acuerdo a la disponibilidad de recursos, sino que cuentan con subjetividad y aplicabilidad inmediata como resultado: la dimensión objetiva de la norma constitucional implica su cualidad subjetiva.

La facultad de exigir acciones concretas del poder público en favor de los titulares de los derechos subjetivos públicos, basados en lo que expresa el derecho positivo, permite la

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 97.

⁴¹⁹ *Ídem*.

exigibilidad y en algún momento la judiciabilidad de los derechos sociales. Definitivamente es acertado lo dicho por Díaz Revorio: “[...] *los valores constitucionales exigen mayor vinculación hacia los poderes públicos, ya que son el origen inmediato, realidad efectiva de la Constitución y no una mera enunciación teórica*”, así como lo afirmado por Isaac de Paz “[...] *el Constitucionalismo tiene que superar la efervescencia de sus contenidos teóricos e impregnarlos en la realidad, tanto normativa, política y económica de los Estados*”.⁴²⁰

La Constitución como norma fundamental y suprema de todo el orden jurídico debe observarse en los ámbitos políticos, económicos y jurídicos bajo la responsabilidad de los órganos públicos y de los actores sociales, impregnados de una cultura constitucional para luchar para que sus principios, valores y preceptos se vean cristalizados en el acontecer ordinario de los distintos escenarios del Estado, dejando atrás su enunciación teórica para pasar a su realización material.

A decir de Jorge Witker,⁴²¹ la igualdad e indivisibilidad de los derechos ha salido del esquema teórico y meramente programático, dándoles la misma categoría a los sociales, respecto a los civiles y políticos, como se enfatiza en el párrafo tercero del artículo 1° de nuestra Constitución. Considerando la indivisibilidad, interdependencia e igualdad jerárquica de los derechos humanos, los derechos sociales, culturales y económicos son de primordial cumplimiento, vinculando al Estado y a los particulares, siendo relevante la Declaración de Viena de la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos de la ONU de 1993.

Al gozar los tratados internacionales de rango constitucional y al existir igualdad jerárquica entre los diversos derechos humanos, existe el mismo nivel de exigibilidad y de aplicación directa de los derechos económicos, sociales y culturales, que los civiles y políticos, obligando el párrafo segundo del artículo 1° a la interpretación conforme y al control de convencionalidad; además, considerando el principio de progresividad que implica aumentar cada vez más el goce y disfrute de los mismos, sin poder retroceder ni conculcar en su aplicación, se le da un espacio a la labor jurisprudencial para hacer efectivo este principio, misma que se ha profundizado con el llamado control difuso de convencionalidad, sin

⁴²⁰ *Ídem.*

⁴²¹ Witker, Jorge, *op. cit.*, p. 13.

embargo, aún con todos estos elementos, no alcanzamos a ver en la realidad cristalizados ampliamente en la población, este tipo de derechos.

El ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, ha dicho:

*El papel que la Corte ha desempeñado en las últimas dos décadas ha sido fundamental para dejar atrás el constitucionalismo nominal que durante mucho tiempo legitimó un régimen autoritario. Mediante sus fallos, la Corte ha brindado una protección cada vez más efectiva a los derechos humanos, impulsando un cambio en la cultura legal y en la sociedad. No obstante, queda mucho por hacer, especialmente en el campo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, por lo que la reflexión académica y judicial sobre el potencial de la justicia constitucional para lograr cambios sociales es del mayor interés.*⁴²²

Por fenómenos como la judicialización, el activismo judicial y la justificación democrática de la jurisdicción constitucional, se ha presentado una ascensión política e institucional del poder judicial. Considerando que las superposiciones entre el derecho y la política son inevitables, las resoluciones judiciales se ven soportadas por la ley y por factores extrajudiciales, objetivos y subjetivos, en esa virtud, son tres los roles que juegan los Tribunales Constitucionales y Supremos en el mundo democrático: contramayoritario, cuando invalidan los actos de otros poderes; representativo, cuando satisfacen demandas sociales no cubiertas por instancias políticas; e iluminista, cuando promueven avances sociales que aún no han obtenido una adhesión mayoritaria, pero que impulsan el proceso civilizatorio.

La judicialización hace que algunos de los actuales y relevantes problemas políticos, morales y sociales sean resueltos por los tribunales, en razón de la disposición institucional de las democracias contemporáneas, que facilitan el acceso a la justicia mediante diferentes mecanismos. El activismo judicial es una actitud, un desempeño expansivo del Poder

⁴²² Niembro, Roberto y Verdugo, Sergio, coords., *op. cit.*, p. 8.

Judicial, ocupando espacios que se entendían como legislativos. Una postura más activista de los tribunales constitucionales ha sido muy buena para la defensa de los derechos fundamentales.

Sobre la relación de las Cortes constitucionales y la democracia, el Ministro Luis Roberto Barroso se refiere a tres nociones: el rol de las cortes como “contra-mayoritarias” que buscan la protección de los derechos fundamentales, especialmente los derechos de las minorías y el derecho de todos los individuos a la igual consideración y respeto; un segundo rol más pro-mayoritario, "representativo" o "contra-legislativa" que impulsa las opiniones de la mayoría de los votantes para ayudar a superar bloqueos políticos y; un tercer rol más "transformador" al generar apoyo para ciertas ideas y valores de razón humanística: los derechos inalienables de la condición humana, tolerancia, conocimiento científico, la separación entre la Iglesia y el Estado, la emancipación moral, social e intelectual de las personas.⁴²³

Para reivindicar el papel de la justicia constitucional y armonizar con las demás actividades del poder público, las Cortes constitucionales y Tribunales regionales han emitido pronunciamientos para otorgar justiciabilidad a los derechos sociales en materia de educación, empleo, salud, vivienda y protección al ambiente, siendo *conditio sine qua non* la función proactiva de los jueces para ampliar el acceso a estos bienes primarios, a través de la imposición de controles en el gasto y la evaluación de las políticas públicas.

El cambio en su tratamiento jurisdiccional se debe a su inserción como normas constitucionales que supera la visión dogmática de que sólo tienen esta cualidad las expresadas textualmente en la Constitución y ahora se complementan con el derecho internacional... Por esta razón, los derechos sociales han encontrado su obligatoriedad en la fuerza normativa de los tratados internacionales -al contemplarlas como normas constitucionales en sentido formal y material- y con ello, forman parte de las obligaciones de cumplimiento y responsabilidad internacional de los Estados.⁴²⁴

⁴²³ *Ibidem*, op. cit., pp. 11-12.

⁴²⁴ *Ibidem*, p. 76.

Las bases y propuestas teóricas del Constitucionalismo, vincula los derechos con la acción del Estado. Es por ello que cada derecho social, al ser aplicado promueve la inclusión, la cohesión social y el progreso; la materialización constitucional de estos derechos, elimina su condición abstracta y permite su proyección normativa para elevar la calidad de vida de los individuos. El Constitucionalismo permite la subordinación del poder a los derechos, hace que se le otorgue respeto y valor a la sustancia de la Constitución: los derechos humanos. Ferrajoli se refiere a un Constitucionalismo garantista que “*complementa el ser y el deber ser del Derecho que no sólo regula formas sino contenido*”.⁴²⁵

Es deber ser y objetivo fundamental de todo Estado que se declare constitucional, la aplicación de los derechos sociales, esta es la contribución del Constitucionalismo que se basa en la fuerza vinculante de las normas constitucionales; se le concibe como teoría de la justicia al ensamblar las dimensiones de los derechos sociales como principios y reglas, explicadas magistralmente por Ferrajoli ya que, “*vistas desde abajo, ex parte populis, son reglas y vistas desde arriba, ex parte principis, son prohibiciones y obligaciones que tienen como destinatarios los poderes públicos*”.⁴²⁶

El Constitucionalismo fortalece los mecanismos de protección y control constitucional, incidiendo en las respuestas y decisiones del aparato gubernamental para resolver los problemas que representa la eficacia de cumplimiento de los derechos humanos, suprimiendo barreras conceptuales y centrándose en la aplicación. Es una herramienta para conocer la evolución del sistema de control constitucional y la confrontación o congruencia de las instituciones formales, en relación con la cultura constitucional.

Los derechos humanos han permitido confrontar la hegemonía del Estado cuando se aparta de los postulados constitucionales “*...la arena jurisdiccional constitucional e internacional construye, hoy más que nunca, una expresión y vinculación entre Cortes regionales y Tribunales constitucionales, que reivindican los derechos humanos como objeto común de protección*”.⁴²⁷ Esto ha permitido puntos de conexión relativos a la interpretación y

⁴²⁵ *Ibidem*, p.77.

⁴²⁶ *Ídem*.

⁴²⁷ *Ibidem*, p.80.

aplicación de los derechos, creando un modelo homogéneo de visualizar la justicia constitucional.

En nuestro país debemos fortalecer la obediencia a las leyes, el respeto y cumplimiento de la Constitución, se debe vigilar al poder para que sus actuaciones se ciñan a sus preceptos en todos sus ámbitos competenciales, apoyados por la justicia constitucional, que es una herramienta interna de la Constitución, que ha de ponderar los derechos humanos y la plataforma que ha de permitir su realización, llamada políticas públicas. Como lo dice Brewer-Carias “*Se trata del control al poder que impone un sistema constitucional para guiar la política y los derechos fundamentales*”.⁴²⁸

La protección de los derechos fundamentales contribuye a la seguridad jurídica, dando coherencia a la Constitución provocando la acción del poder público, dando inmediatez a sus contenidos y contando con los instrumentos para forzar su cumplimiento. Para controlar el poder las categorías constitucionales establecen mecanismos para evaluar las políticas públicas que buscan atender necesidades colectivas y lograr que individuos y grupos gocen ejerciendo los derechos; la realización de los derechos sociales solidifica la conexión entre función gubernamental y sus resultados, convertidos en satisfacción de bienes primarios como objetivos de un sistema democrático.

La legitimidad democrática de la jurisdicción constitucional se basa en dos fundamentos principales: a) la protección de los derechos fundamentales, que corresponden al mínimo ético y la reserva de justicia de una comunidad política, que no debe ser afectada por la deliberación política mayoritaria; y b) la protección de las reglas del juego democrático y los canales de participación política de todos. El Poder Judicial, su Tribunal Supremo o Constitucional, se convierte en vigilante para evitar la tiranía de las mayorías. Eso les impide deformar el proceso democrático u oprimir a las minorías. Se trata del derecho de cada individuo a igual respeto y consideración, a ser tratado con la misma dignidad que los demás, teniendo en cuenta sus intereses, opiniones y la satisfacción de bienes primarios.

⁴²⁸ *Ibidem*, p.85.

La democracia en su dimensión procesal es un gobierno mayoritario y en su dimensión sustantiva incluye a la igualdad, libertad y justicia, por ello se convierte en un proyecto colectivo de autogobierno que ampara a todos, mayorías y minorías, a los perdedores en el proceso político, a los segmentos minoritarios en general, y quien tiene que hacerlo valer es la Corte Suprema o Constitucional por su capacidad de ser un foro de *principios*, es decir, valores constitucionales de razón pública.

La democracia contemporánea se compone de votos cuando es representativa, derechos en su dimensión constitucional, y razones en la deliberativa. La primera tiene el voto popular como un elemento esencial. La constitucional tiene como su componente central el respeto a los derechos fundamentales, que deben ser garantizados aun contra la voluntad de las mayorías políticas, papel que le corresponde a la Corte Suprema. El componente esencial de la democracia deliberativa es la oferta de razones, la discusión de ideas, el intercambio de argumentos, el debate público que debe acompañar las decisiones políticas relevantes, siendo la protagonista la sociedad civil en sus diferentes instancias.

En el universo de las razones de oferta, señala Barroso,⁴²⁹ los órganos del Poder Judicial merecen destacarse, considerando que la motivación y la argumentación son elementos fundamentales de sus acciones que legitiman las decisiones judiciales. Por lo tanto, afirma, “*no debería sorprender que la Corte Suprema, por excepción y nunca como una regla general, funcione como intérprete del sentimiento social*”. El filósofo alemán Robert Alexy⁴³⁰ se refiere al Tribunal Constitucional como el “*representante argumentativo de la sociedad*”. Considera que la única forma de conciliar la jurisdicción constitucional con la democracia es también concebirla como una representación popular.

Es claro que el voto no es la única fuente de democracia; las razones producto de la deliberación y el debate inciden en la toma de decisiones, promoviendo políticas públicas y activan el proceso legislativo buscando el bienestar social, mientras que las razones producto de la actividad jurisdiccional deben impulsar el bien común, la seguridad y la justicia con una perspectiva de derechos humanos; el derecho es particularmente relevante, cuando la

⁴²⁹ *Ibidem*, pp. 33 y 34.

⁴³⁰ *Ibidem*, pp. 37.

Constitución reconoce derechos humanos y estos se respetan, garantizan y se cumplen, esta es la única manera de realizar la democracia, en este cometido tienen responsabilidad primordial los poderes públicos, siendo crucial la actuación de la administración, la legislatura y los jueces y tribunales.

4.6. Correlación entre desarrollo democrático y derechos humanos en México

A mayor vigencia de Estado de derecho, división de poderes, soberanía popular, igualdad y libertad en los individuos, participación ciudadana y competencia política, acompañada de elecciones libres, confiables y seguras, apegadas a la legalidad, - lo que es indicativo de desarrollo democrático-, existirá un mayor respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, el silogismo aplica perfectamente, a menor Estado de derecho, rendición de cuentas, igualdad y libertad, división de poderes, baja capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades de la población, elecciones viciadas por prácticas ilegales, entonces habrá menor vigencia de los derechos humanos, esto ha sido siempre así, según las condiciones sociales, políticas y económicas en las que un Estado se encuentre en sus distintos periodos históricos

El respeto a los derechos humanos tiene que ver con el sometimiento del poder político al poder jurídico, de la cultura constitucional y legal, de la educación cívico-ética de la población, de la responsabilidad y honestidad de los gobernantes, de la lucha por el poder político enmarcada por reglas justas, claras, equitativas a las que todos los actores respeten, con árbitros imparciales apegados a la legalidad, en las que los partidos políticos han de tener las mismas oportunidades y condiciones para acceder al poder, y con una ciudadanía activa, participativa y deliberativa en las actividades políticas y de gobierno, respetuosa de la ley y de la Constitución, vigorosa en la exigencia de información pública, transparencia y de los resultados en la satisfacción de las necesidades e intereses de la población, ciudadanía que ha de contar con verdaderos mecanismos de control sobre el gobierno.

La democracia definida como el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimientos, como ya lo hemos analizados, se constriñe a lo electoral y al respeto de las facultades y atribuciones que la ley establece en favor de las autoridades, de ahí el nombre de democracia procedimental, pero es claro que no basta elegir

bajo el imperio de la ley y en condiciones equitativas, sino una vez electo como habrá de gobernar y en favor de quien se gobernará, centrándonos en los efectos de la toma de decisiones, de tal manera que si atiende a la voluntad general, si gobierna para favorecer al pueblo para alcanzar una vida digna, existiendo mecanismos de control al gobierno por parte de la ciudadanía, ahí encontraremos a la forma de gobierno democrática, tal y como la entiende la filosofía y la teoría política clásica. Ya Rousseau la entendía como la armonización de la voluntad del Estado con la voluntad general, y Aristóteles como la forma legítima de gobierno que beneficia a la comunidad, particularmente a “muchos pobres.”⁴³¹

Donde quedan los derechos humanos cuando se alude a como se gobierna y en favor de quien se gobierna, cual es el espíritu de la ley cuando habla de democracia, soberanía popular, derechos humanos, Estado de derecho; su sentido es claro, se trata de gobernar para hacer efectivos los derechos civiles y políticos de la población, los derechos sociales, culturales y económicos, ecológicos, informáticos, los derechos en favor de grupos marginados y vulnerables, en suma, su sentido es que los gobernados tengan un nivel de vida adecuado y alcancen una vida digna, se atiendan sus necesidades personales, educativas, laborales, de salud, de bienestar, por ello la democracia tiene en su esencia a los derechos humanos, su contenido sustancial y básico son las libertades y la igualdad de las personas frente a la ley, al gobierno y a las oportunidades; entre más se acerque el sistema político a estos fines habrá más democracia y más positividad de los derechos humanos, estableciéndose un régimen que satisface por completo a sus ciudadanos.

Considerando la dimensión procedimental de la calidad de una democracia de Morlino, las variables: imperio de la ley y rendición de cuentas, es decir, Estado de derecho y transparencia, son bastante débiles en nuestro país y presentan un gran déficit en sus resultados. La democracia no puede existir si el Estado no se somete a la ley, se requiere que el Estado se gobierne por leyes *-sub leges-* que es indicativo de un gobierno bajo la ley, sobre todo por su ley suprema, la Constitución y su gobierno mediante leyes *-per leges-*, es decir, el gobierno de las leyes, bajo el principio de la subordinación del poder político al derecho, en otras palabras, que la autoridad gobierne no motivado por actos caprichosos y arbitrarios

⁴³¹ Enrique Suárez-Íñiguez en Torres-Ruiz, René y Varela Guinot, Helena, coords., *Surcando la Democracia: México y sus Realidades*, México, Universidad Iberoamericana, IEEM, Fontamara, 2015, p. 24.

sino con base en la ley, en el derecho; para que exista igualdad y libertad - dimensiones de calidad democrática por su contenido-, se requiere de un real y efectivo Estado de derecho, sólo de esta manera habrá justicia que es el fin que persigue la ley, coincidiendo con el juicio de Enrique Suárez-Íñiguez.⁴³²

Los altos niveles de impunidad, inseguridad y corrupción dan cuenta de la grave situación que se vive en México en materia de Estado de derecho, el acceso a la justicia como un derecho humano está muy lejos de conseguirse, así lo denuncian las víctimas de toda clase de delitos, de los ilícitos menores a los más graves, del robo en la vía o el transporte público, del secuestro, la trata de personas, el homicidio y la desaparición forzada ¿Qué derechos humanos se ven afectados por la presencia de un Estado de derecho disfuncional, por las ineficiencias en la aplicación de ley?, la respuesta es todos, sí, todos aquellos que son consustanciales a la igualdad y libertad, -principios democráticos básicos-, los derechos en materia de seguridad personal, jurídica, social y cultural, los de carácter civil y político, los de ciudadanía y comunidad internacional, todos se ven transgredidos por que los alcances de los preceptos constitucionales y legales son obstruidos por su inaplicación o distorsión, fruto de la arbitrariedad y autoritarismo en el ejercicio del poder, obstruyendo la justicia, los fines de la política y la democracia.

La falta de un Estado de derecho en México ha traído consigo que muchos de nuestros males sean sistemáticos: la tortura y los malos tratos en las detenciones ilegales y arbitrarias; la discriminación en la atención de servicios públicos a pobres, indígenas, discapacitados, migrantes y personas con determinada preferencia sexual; las amenazas y muertes de periodistas, defensores ecologistas y de derechos humanos, en agravio a la libertad de expresión; la parcialidad de las fiscalías y tribunales al participar en las investigaciones y juicios personas con poder político o económico, al aprehender, liberar, sentenciar o absolver a inocentes y culpables, a no investigar y omitir llevar a los tribunales a los presuntos responsables de un ilícito, en suma, a no respetar los derechos de igualdad y seguridad jurídica; al permitir la compra, la amenaza o la coacción para votar, la injerencia de los funcionarios y servidores públicos en tareas de proselitismo y de otras acciones político-

⁴³² *Ibidem*, 25.

electorales, a los sobregastos de campaña y a la inequidad de los procesos electorales, en perjuicio de los derechos políticos de los ciudadanos; la falta de oportunidades para una vida digna por la falta de empleos, espacios educativos -sobre todo en el nivel medio superior y superior-, de servicios médicos, comunicaciones, vivienda, por la inequitativa distribución de la riqueza que impide cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales, perturbando el interés democrático de la Carta Magna.

Al no existir rendición de cuentas y transparencia en forma cabal se viola el derecho humano a la información, a la justicia, al desarrollo humano, es decir, a una vida digna, en razón de que la malversación de los fondos públicos trae consigo falta de servicios públicos, baja calidad de estos, insatisfacción de las necesidades de la población por la incapacidad del gobierno para atenderlos con base en el presupuesto, que al ser aprovechado para fines individuales o de grupo, afecta a los programas sociales, de inversión y de servicios, generando pobreza y marginación por el uso ilegal de la hacienda pública por vía de la corrupción. El cohecho, peculado o malversación de recursos públicos, abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, contratación de bienes y servicios a un sobreprecio, tráfico de influencia, son delitos que con frecuencia se cometen por la burocracia mexicana al ejercer un cargo, comisión o empleo, que con frecuencia logran evadir la acción de la justicia.

Que libertades deben florecer en la democracia: conciencia, pensamiento, expresión, reunión, personal, a la propiedad, política y religiosa; la igualdad no puede ser total, es un ideal ficticio, irrealizable, pero en la democracia se deben evitar las desigualdades extremas, por lo que es su propósito el lograr una distribución equitativa de la riqueza, combatiendo así las grandes desigualdades mediante programas de gobierno y políticas públicas con apoyo en la hacienda pública, generando oportunidades para todos, compensando las diferencias con quienes menos tienen, sin dejar de reconocer y premiar el mérito y el talento. En esta investigación ya hemos referido la existencia de una distribución del ingreso deficiente, la precariedad en los derechos sociales, requiriéndose la concreción de políticas de cohesión para los pobres y marginados.

Se reconoce que la libertad e igualdad son procurados por los representantes del pueblo cuando demuestran capacidad para satisfacer sus necesidades y atienden los procesos electorales en forma legal y justa, es decir, cuando existe congruencia entre legitimidad y eficacia de los principios democráticos y las reglas de acceso al poder, por lo anterior son dimensiones para medir la calidad democrática los derechos políticos y la competencia efectiva, bajo un marco de legalidad de las elecciones, exaltando la libertad y la paz social.

Reitero, la calidad de las democracias presenta tres dimensiones: la relativa a los procedimientos que considera como variables al Estado de derecho y la rendición de cuentas; la que se refiere a los contenidos donde aparecen los valores de libertad e igualdad, incorporando a la equidad para dar un trato diferente a quienes no son iguales, sobre todo por su condición de vulnerabilidad física, económica o social, y por último la dimensión de los resultados que consiste en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, apartado en que al igual que los anteriores nuestro país resulta reprobado, los niveles de bienestar de la población no han aumentado, la economía no ha crecido, la inequitativa distribución del ingreso refleja grandes contrastes y por tanto hay desilusión del producto del trabajo de los últimos gobiernos; ya hemos señalado la baja satisfacción que tenemos los mexicanos de la democracia, de las más bajas de América Latina y en el mundo, por los pobres resultados en la atención de las necesidades públicas, al cumplimiento a la ley y al otorgamiento de garantías para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

El estado de cosas que privan en nuestro país respecto de la capacidad del gobierno para atender las necesidades colectivas arroja resultados lamentables, no deseables y en muchos casos nefastos, afectando significativamente la realización plena de los derechos humanos en todas las materias: procuración y administración de justicia, empleo, salud, vivienda, educación, economía, seguridad, ambiente limpio, acceso a las tecnologías de la información, bienestar y vida digna, por ello se respira un ambiente de desilusión de la democracia, de insatisfacción y desinterés. Por los resultados México reprueba en su régimen democrático, no demuestra calidad y si un panorama desolador que afecta directamente en la positividad de los derechos humanos, sobre todo por la gran desigualdad social y económica existente, la inseguridad, la impunidad y la corrupción, que resultan ser un lastre para las libertades, la igualdad, y los derechos de los mexicanos.

Tenemos un desarrollo democrático deficiente, de baja calidad, incidiendo negativamente en el respeto y garantía de los derechos humanos, las dimensiones de procedimiento como el Estado de derecho, la transparencia y rendición de cuentas, la participación y competencia política presentan aún debilidades, sobre todo porque el imperio de la ley continúa sin someter al poder; las dimensiones de contenido: igualdad y libertad se disfrutaban en forma parcial, y respecto a los resultados, la reciprocidad no satisface al pueblo mexicano, que considera mayoritariamente que se gobierna para unos cuantos.

No hay democracia sin la vigencia y positividad de los derechos humanos, los derechos humanos garantizados y respetados, solo tienen presencia en los regímenes democráticos, por lo que debemos construir una democracia de calidad para conseguir el ejercicio pleno de los mismos. Ante una democracia imperfecta, defectuosa u híbrida como han calificado a la mexicana, es posible explicar el deteriorado estado que guardan en nuestro país los derechos humanos, por ellos se ha probado que solo con un desarrollo democrático de calidad, habrá mayor respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

4.7. Informes sobre México de organismos internacionales protectores de los derechos humanos

En junio de 2018, en la sesión número 38 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Alto Comisionado Zeid Ra'ad Al Hussein se refirió a la situación que guardan los derechos humanos en varios países de América Latina y tristemente se señaló a México junto a Venezuela y Nicaragua como aquellas naciones que “*precisan tomar medidas para mejorar las garantías fundamentales de su población*”.⁴³³ En octubre de 2016 la misma Oficina del Alto Comisionado⁴³⁴ formuló 14 recomendaciones a nuestro país para atender la impunidad de violaciones de derechos humanos, ponerle fin a la tortura y las desapariciones forzadas, al mismo tiempo recomendó establecer una institución forense independiente dotada de recursos suficientes.

⁴³³ ONU noticias México, “En su último informe el titular de ONU para derechos humanos alerta sobre la situación en México”, *ONU noticias México*, 2019, párr. 1, recuperado en <http://www.onunoticias.mx/en-su-ultimo-informe-el-titular-de-onu-para-derechos-humanos-alerta-sobre-la-situacion-en-mexico>.

⁴³⁴ Human Rights Watch, “México eventos 2017”, *Human Rights Watch*, 2019, párr. 1, recuperado en <http://www.hrw.org/es/world-report/2018/country/313310>.

El Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias se refirió en 2017 al clima de impunidad sistemática y endémica prevaleciente en México, al producirse un número “alarmante” de ejecuciones extrajudiciales por miembros de las fuerzas de seguridad que han estado implicados en reiteradas y graves violaciones de derechos humanos en el marco de la lucha contra el crimen organizado; en materia de libertad de expresión, los relatores especiales de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en declaración conjunta instaron al gobierno a “terminar con esta epidemia de violencia contra periodistas” y exhorto a mejorar la protección de los comunicadores y de los defensores de derechos humanos ante la alta incidencia de agresiones contra los activistas y atender las recomendaciones formuladas en 2009, profundizando y perfeccionando en ellas, mejorando los esfuerzos para combatir la discriminación en el trabajo por motivos de género.⁴³⁵

El 31 de diciembre de 2015 se publicó el Informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México⁴³⁶ con énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, inseguridad ciudadana, no acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas y defensores y defensoras de los derechos humanos y otros grupos afectados por la violencia en el país. Se refirió a la grave crisis de violencia y de seguridad que alcanzó niveles alarmantes por la “guerra contra el narcotráfico” al provocar más de cien mil personas muertas, miles de desapariciones y miles de desplazamientos en el país; la grave violación a los derechos humanos por aumentar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y de confrontación con el crimen organizado en operativos conjuntos con las instituciones de seguridad estatales y municipales, con una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales.

Se reconoció la reforma constitucional y legislativa del 2011, así como la aprobación de los protocolos para la investigación en casos de tortura y desapariciones forzadas, observando las deficiencias, insuficiencias y obstáculos en su implementación, al constatar “una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones

⁴³⁵ *Ídem.*

⁴³⁶ “Situación de los derechos humanos en México”, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 2015, p. 11, recuperado en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.

de personas en el país, en su acceso a la justicia, prevención del delito, y otras iniciativas gubernamentales”,⁴³⁷ con la denuncia recurrente de las víctimas de que en México la procuración de justicia es una “simulación”.

En el documento se resaltan los 102.696 homicidios cometidos del 2006 al 2012 y hasta agosto de 2015 de 151.233 según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas; las 26.798 personas no localizadas o desaparecidas y las desapariciones forzadas ocurridas en los años 60’s en la “guerra sucia” hasta finales de los 80’s y su aumento significativo en los últimos años, el que solo se habían emitido seis sentencias en el ámbito federal por este delito, evidenciando los obstáculos en la búsqueda de la justicia y la desconfianza existente por las víctimas en la autoridades, quienes ante la inoperancia del Estado, se encargan de la búsqueda de sus seres queridos y han descubierto decenas de fosas clandestinas con cientos de cadáveres.

Refiere la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa en el Estado de Guerrero, que se dio el 26 y 27 de septiembre de 2014 que es una muestra de las graves deficiencias en las investigaciones sobre este tipo de hechos y la impunidad estructural en que quedan estos crímenes, que deja ver la aparente colusión entre agentes del Estado y miembros del crimen organizado.

Preocupa a la Comisión también el caso del homicidio de 22 personas en Tlatlaya, Estado de México en junio de 2014, presuntamente ejecutadas extrajudicialmente por miembros del ejército; la muerte de personas a manos de agentes de la policía federal en Apatzingán, Michoacán, en enero de 2015; la muerte de 42 civiles y un policía federal por un enfrentamiento en Tanhuato y Ecuandureo, Michoacán en junio de 2015, casos en que las investigaciones indican alteración de la escena del crimen para justificar el argumento de enfrentamientos entre los elementos de la fuerza pública y civiles, contrastando con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, siendo necesario a juicio de

⁴³⁷ *Ídem.*

la Comisión, un cuerpo independiente que adopte e implemente medidas de rendición de cuentas en relación a operativos de seguridad pública y se presenten decesos de civiles.

La aseveración de que la práctica de la tortura es alarmante en México, es bastante crítica por el *statu quo* prevaleciente en materia de la investigación de los delitos que ha operado como sistema en todas las épocas y de forma permanente en México. Según el Informe al mes de abril de 2015 la Procuraduría General de la República contaba con 2,420 investigaciones en trámite sobre tortura, y sólo 15 sentencias de carácter condenatorio se habrían dictado, destacando que el 77% de las personas investigadas por los hechos de Ayotzinapa mostraban lesiones corporales, siendo indicios de apremios ilegales y posibles torturas. La Comisión da cuenta de los niveles críticos de impunidad y de la insuficiente e inadecuada atención a las víctimas y familiares, reflejada en la falta de acceso a la justicia que perpetua e impulsa la repetición de graves violaciones a los derechos humanos.

*“Las barreras en el acceso a la justicia, y la inoperancia en muchos casos con la impunidad resultante, han debilitado el Estado de Derecho y constituyen desafíos urgentes,”*⁴³⁸ de esta manera califica el problema la Comisión Interamericana, que enfatiza que el reto de México es cerrar la brecha existente entre su marco normativo y su apoyo irrestricto a los derechos humanos, con la realidad que experimentan un gran número de habitantes al buscar una justicia pronta y efectiva, rompiendo el ciclo de impunidad imperante y lograr la prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴³⁹ emitió la resolución 1/18 el pasado 2 de marzo de 2018 sobre la corrupción y los derechos humanos, que en la Cumbre de las Américas en abril del 2018, sometió al análisis de los países que integran la Organización de los Estados Americanos, señalando que al ser capturados los Estados por actividades criminales, los actores involucrados erigen estructuras nocivas e ilegales que se reflejan en decisiones irregulares al realizar nombramientos o ascensos, contratos u obras públicas,

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁴³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos, “Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos”, CIDH y OEA, 2018, p. 1, recuperada en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>.

favoreciendo el interés privado y dañando los recursos del Estado, leyes o exoneraciones tributarias, afectando el debido proceso, la imparcialidad y el principio de igualdad; cuando a cambio de servicios públicos se solicitan prebendas indebidas, y mediante financiamiento ilícito de campañas electorales y candidaturas se influye ilegalmente en los procesos.

El organismo internacional se refiere al abuso sistemático de las atribuciones del Estado que se mantiene permanentemente aun cuando cambien los funcionarios, al representar los cargos públicos jugosos negocios y “riquezas súbitas” bajo la protección del poder público, la lucha electoral es encarnizada, porque hay mucho que ganar con el ejercicio del poder público, de esta manera se da el dominio y control del gasto público y la política en el ejercicio del poder se convierte en una vía ilegítima para el enriquecimiento ilícito de alcaldes, diputados, senadores, gobernadores y demás funcionarios, contribuyendo todo ello a lo que constituye una realidad nacional: la enorme desigualdad social. La Comisión Interamericana sostiene que la corrupción y la impunidad han establecido estructuras paralelas de poder y han logrado cooptar al poder judicial, esto generado por organizaciones criminales; señala que la independencia, imparcialidad, autonomía de los sistemas de justicia se ven afectados cuando el ejecutivo abusa de su mandato constitucional por intereses personales, políticos o electorales, capturando así a las instituciones de procuración e impartición de justicia.⁴⁴⁰

Todo lo anterior afecta la legitimidad de los gobernantes y el derecho de las personas para que se atiendan sus necesidades de bienestar, desarrollo y atención a sus necesidades básicas, reduciendo su capacidad para atender las demandas sociales y dañando a los grupos más vulnerables del país. Debemos encontrar la fórmula bajo la clara identificación de mecanismos para medir y verificar el grado de cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales; se debe combatir la corrupción al mismo tiempo que se promueven y protegen los derechos humanos; se debe favorecer a los olvidados, a los invisibles, a los que siempre han estado en desventaja educativa, social y económica, por ello, debe ser prioridad la atención de los grupos indígenas, discapacitados, los pobres y las mujeres, considerando que entre más alto grado de vulnerabilidad exista más protección debe garantizarse, por ser más susceptibles a los abusos.

⁴⁴⁰ *Ídem.*

En el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018⁴⁴¹ se destaca la preocupación del elevado número de homicidios y desaparición de personas sin una debida investigación afectando el derecho de acceso a la justicia, retratando el nivel de inseguridad que ha puesto en jaque al Estado mexicano y lo ha venido superando ya que su baja y casi nula capacidad de respuesta se traduce en altos niveles de impunidad; también preocupa las condiciones de mujeres, niñas, niños y adolescentes por encontrarse en una situación especial de riesgo, los grupos indígenas, las personas privadas de la libertad, las defensoras de los derechos humanos; los periodistas y los migrantes.

En lo que se refiere al proceso electoral de 2018, se destaca las decenas de homicidios registrados en las precampañas e intercampanas, amenazas a actores políticos, agresiones a mujeres involucradas en la contienda electoral y el alto riesgo a su seguridad que enfrentaron precandidatos y candidatos de distintos partidos políticos. La seguridad ciudadana también resultó observada al señalarse un incremento de 22% en los homicidios dolosos del fuero común y del 60% del fuero federal de 2017 al 2018, cuyas cifras fueron de 30,499 y 790 homicidios, respectivamente.

La Comisión Interamericana puso énfasis en que la seguridad ciudadana y el orden público debe quedar en manos de cuerpos policiales civiles y que al tener participación las fuerzas armadas, esta debe ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada, considerando que la recién aprobada Guardia Nacional, mientras desarrolla su estructura y capacidades como policía de carácter civil en el curso de 5 años, según lo prevé la ley de su creación, permitirá que el Ejército y la Marina lleven a cabo labores de seguridad pública.

En lo que se refiere a la prisión preventiva se manifestó el rechazo a reformas constitucionales y legislativas para ampliar el catálogo de delitos para su aplicación oficiosa por constituir una violación al derecho a la libertad personal y convertirse en una pena anticipada, resultado de una interferencia ilegítima del legislador en las facultades de la autoridad judicial en materia de valoración. A pesar del rechazo de la ONU, de la CNDH y de la OACNUDH, el

⁴⁴¹ OAS.org, “CIDH presenta su Informe Anual 2018”, *OAS.org*, 2019, p. 1, recuperado en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/072.asp>.

19 de febrero de 2019 el Congreso aprobó la reforma constitucional que amplía el catálogo y la envió a las legislaturas de los Estados, consumándose esta.

Según el registro nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas, se reportó al 30 de abril de 2018 a 37,435 personas en esta condición y de 2014 a esa fecha a 8,360 niñas, niños y adolescentes desaparecidos; para febrero de 2019 el subsecretario de gobernación señaló que la cifra rebasaba las 40,000 personas desaparecidas, más de 1,100 fosas clandestinas registradas y 26,000 cuerpos sin identificar. La CIDH y organizaciones de la sociedad civil señalaron falta de presupuesto, insuficiente infraestructura, poco involucramiento de las víctimas y atraso en los ajustes normativo, no obstante, la promulgación de la Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que más de 329,917 personas fueron víctimas de desplazamiento interno con uso de violencia, sin que el Estado haya atendido esta problemática y la reconozca; en materia migratoria denunció la detención y deportación automática, incluso de menores de edad, la falta de seguridad y asistencia humanitaria a las caravanas, problemas en el uso de la fuerza y en las gestiones fronterizas, xenofobias y discriminación de autoridades y población, así como abusos y violaciones a sus derechos humanos.

México es uno de los países más peligrosos para los defensores de los derechos humanos, no obstante, las medidas de protección del mecanismo federal para la protección de defensores de los derechos humanos y periodistas, que, al no asegurar su financiamiento continuo y suficiente, varios de ellos han sido asesinados, debiéndose reforzar las capacidades de investigación de estos crímenes.

La Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos registró 12 asesinatos de periodistas vinculados a su trabajo profesional y diversas agresiones contra estos, mismas que se acentuaron durante el proceso electoral, reconociendo avances con la aprobación del protocolo homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión, para la protección, prevención y procuración de justicia, evitando la

impunidad; también se vio complacida con la aprobación de los lineamientos para el reconocimiento a la labor de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

El Comité de la ONU contra la Tortura⁴⁴² presentó un informe en el que considera muy preocupante los numerosos casos de tortura que ocurren en México, principalmente cometidos por las fuerzas de seguridad, que también se acompaña con malos tratos y violencia sexual, que se presenta durante el arresto y las primeras etapas de la detención, generando confesiones que se presenta como prueba de culpabilidad ante los tribunales, observando las graves deficiencias en las investigaciones y la persistencia de los altos niveles de impunidad, informe en el que demandan del gobierno pronunciarse sin ambigüedades en favor del respeto de la prohibición absoluta de la tortura.

Al comité le preocupa el que las autoridades ministeriales a menudo impiden la asistencia letrada a personas privadas de la libertad; que no siempre se actúe ante abusos cometidos durante la detención por la defensa pública y particularmente en el nivel local y no se tenga acceso a un médico independiente; también lamenta la figura del arraigo por la ausencia de medidas de control, la falta de proporcionalidad en su duración y su cumplimiento en ocasiones en instalaciones militares, así como por las denuncias de tortura y la producción de confesiones por ese motivo.

Otros rubros que se destacan del informe son los casos de desaparición forzada ante las denuncias de falta de diligencia en las investigaciones, los cuestionamientos de los mecanismos de identificación forense y la falta de información estadística sobre el número de casos y de restos humanos aún sin identificar; las tareas de orden público y seguridad con la participación de las fuerzas armadas por las denuncias de graves violaciones a los derechos humanos y la preocupación por el nombramiento de un militar en proceso de retiro como jefe operativo de la recién creada Guardia Nacional. En cuanto a las condiciones de reclusión al Comité preocupa la sobre ocupación en los Centros Penitenciarios de Chalco, Lerma y Jilotepec en el Estado de México; el elevado número de personas en prisión preventiva por periodos prolongados – lo mismo en menores de edad - y la ampliación del catálogo de delitos

⁴⁴² Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado, “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México”, *Comité contra la Tortura*, s/f, p. 7, recuperado en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/CAT_C_MEX_CO_7_34944_S.pdf.

que de oficio se aplicará; el autogobierno que prevalece en muchos de estos centros por falta de personal, las deficientes medidas de seguridad que provocan violencia y motines con muertos y la visible corrupción de funcionarios y personal penitenciario.

En materia de violencia de género se denuncian los altos niveles de impunidad ya que entre enero de 2015 y febrero de 2019 acontecieron 2,745 feminicidios y solo se dictaron 573 sentencias condenatorias -sumando violencia familiar-, y 136 absolutorias, reconociendo la deficiente aplicación del marco legal por muchos Estados del país, llamado la atención sobre las medidas adoptadas por las autoridades por los feminicidios registrados en Ciudad Juárez y sobre las medidas de ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México”.

Como resultado de los informe y de las recomendaciones de los organismos internacionales, los avances legislativos y de políticas públicas en el país en materia de protección de los derechos humanos son los siguientes: la ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes del 26 de junio de 2017, que prohíbe la tortura, homologa en todo el país los tipos penales, declara su imprescriptibilidad, reafirma la inadmisibilidad o nulidad de los elementos de prueba obtenidos por esta vía y prohíbe las amnistías o indultos e inmunidades por estos actos; la publicación del 12 de octubre de 2017 de la ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas; el establecimiento de un sistema para la interposición de quejas y el control judicial de las condiciones de detención; la modificación a la ley general de víctimas del 3 de enero de 2017; la enmienda al código de justicia militar para excluir de esta jurisdicción los casos de víctimas civiles de violaciones a los derechos humanos de 2014; el establecimiento del sistema nacional de protección integral de niños, niñas y adolescentes; el programa nacional de derechos humanos para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y la violencia contra las mujeres; la creación de la comisión para la verdad y acceso a la justicia en el caso Ayotzinapa el 4 de diciembre de 2018; la ley orgánica de la Fiscalía General de la República del 14 de diciembre de 2018; y, la ley nacional del sistema integral de justicia penal para adolescentes.

Es importante aquí señalar que México aceptó en abril de 2019, 262 recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de la tercera evaluación del Mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos, comprometiéndose a reducir la inequidad social, la defensa de grupos en situación de vulnerabilidad, libertad de expresión, Estado de Derecho, desaparición forzada y combate a la tortura, malos tratos, penas crueles, inhumanas y degradantes, así como promover y garantizar la paz y la seguridad, impulsando mecanismos de coordinación eficaz entre los tres poderes y órdenes de gobierno y propiciar un diálogo sostenido con las organizaciones de la sociedad civil. El gobierno mexicano no aceptó la recomendación relativa al respeto y defensa de la vida desde la concepción hasta la muerte natural por ser inconsistente con el marco constitucional y la legislación penal federal y local, ni la ratificación de las enmiendas de Kampala al Estatuto de Roma, por permanecer vigentes las consultas correspondientes.⁴⁴³

Por lo que observamos, el gobierno mexicano no ha cumplido con la obligación impuesta por el artículo 1º de la Constitución, en el sentido de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, considerando el alto nivel de impunidad que existe en el país, que hace que los responsables de homicidios a periodistas, ecologistas, defensores de derechos humanos, feminicidios, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, detenciones arbitrarias y muchas otras violaciones, no sean llevados a la justicia, no reciban castigo y no exista reparación, todo resultado de la enorme fragilidad del Estado de derecho.

4.8. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano

Han sido ocho los casos presentados contra México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo solo uno que ha sido archivado por su cumplimiento, corresponde al caso *Castañeda Gudman vs. México* que fue presentado en 2005 por corresponderle responsabilidad internacional al Estado Mexicano por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo que le permitiera al actor registrarse como candidato independiente a la Presidencia

⁴⁴³ Notimex 20 minutos, “México acepta 262 recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos”, *Notimex 20 minutos*, 07 abril 2019, párr. 1, recuperado en <http://www.20minutos.com.mx/noticia/500785/0/mexico-acepta-262-recomendaciones-del-consejo-de-derechos-humanos/>.

de la República, en términos de lo que establece el artículo 35, fracción segunda de nuestra Constitución que le otorga ese derecho a todo ciudadano y que ante su pretensión de registrar su candidatura para la elección de 2006, el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Financiamiento le informó al actor que no era posible atender su solicitud ya que solamente los partidos políticos nacionales tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, lo que derivó en la interposición de una demanda de amparo que el Juez séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal resolvió rechazándolo, interponiéndose el recurso de revisión el cual fue sobreseído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jorge Castañeda Gudman presentó la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México el 12 de octubre de 2005.⁴⁴⁴

Se argumentaron violaciones a la Convención Americana de los Derechos Humanos de los artículos: 1 que concierne a la obligación de respetar los derechos; 2 del deber de adoptar disposiciones de derecho interno; 23 relativo a los derechos políticos; 24 sobre la igualdad ante la ley y 25 que se refiere a la protección judicial. A estas aseveraciones la Corte Interamericana resolvió que no había violación a los derechos políticos ni al derecho a la igualdad ante la ley, pero que sí existía violación al artículo 25 toda vez que el Estado no contaba con un recurso judicial efectivo para atender planteamientos constitucionales, ya que el Amparo en materia electoral es improcedente, por lo que no existió protección judicial para el actor. Por sentencia la Corte determinó que el Estado adecuara en plazo razonable su normatividad; considerar en la ley general de medios en materia electoral el que los ciudadanos puedan plantear cuestionamientos de inconstitucionalidad al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respecto al derecho de ser elegidos; se ordenó la publicación de partes de la sentencia; cubrir el pago de gastos y costas y se concedió un plazo de un año para informar sobre la manera en que se cumpliera el fallo.

Caso González y otras (Campo algodono vs. México)

⁴⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc.

Este es uno de los casos más emblemáticos de las ineficiencias en la procuración de justicia en México, el caso de las “muertas de Juárez” cuyos hechos que llevaron al conocimiento de la Corte Interamericana sucedieron por la desaparición de Laura Berenice Ramos de 17 años de edad, Claudia Ibeth González de 20 y Esmeralda Herrera Monreal de 15, desaparecidas en el año 2001, sus familiares presentaron denuncias de desaparición sin que estas se investigaran, encontrándose posteriormente sus cuerpos con signos de violencia sexual, no obstante, los homicidios nunca se investigaron ni se sancionó a los responsables. Los artículos violados de la Convención Interamericana de Derechos Humanos argüidos fueron: el 1° de la obligación de respetar los derechos; 11 del derecho a la honra y a la dignidad; 19 derechos del menor; 2° de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno, 25 de la protección judicial, 4° del derecho a la vida, 5° a la integridad personal, así como el 8° relativo a las garantías judiciales.⁴⁴⁵

La Corte determinó que las jóvenes fueron asesinadas por motivos de género en un contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez; que el Estado incumplió su obligación de investigar y garantizar los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad personal de las víctimas, violando así el acceso a la justicia y protección judicial en perjuicio de las familias de las víctimas, además de violar su deber a la no discriminación, en relación con los anteriores derechos y violentar el derecho del niño consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana. La sentencia estableció que el Estado debería conducir eficazmente el proceso penal en curso y los que se llegasen a abrir para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de los maltratos y privaciones de la vida de las jóvenes; remover los obstáculos que impidan la investigación de los hechos y el desarrollo del proceso judicial; utilizar protocolos y manuales específicos en asuntos con perspectiva de género, en particular hacia la violencia sexual; informar a familiares de las víctimas, darles acceso a los expedientes y capacitar a funcionarios para la no discriminación y violencia por razón de género; asegurar recursos materiales y humanos para las investigaciones; divulgar los hechos a la sociedad mexicana mediante su publicación en un diario nacional, local de Chihuahua y en el Diario Oficial de la Federación de la sentencia; reconocer la

⁴⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Gonzáles y otras (“campo algodoner”) vs. México”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, recuperado en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.doc.

responsabilidad internacional en honor a la memoria de las víctimas y develar un monumento en su memoria por haberse convertido en víctimas por razones de género; estandarizar protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia en la investigación de delitos relacionados con la desaparición, violencia sexual y homicidio de mujeres conforme a estándares internacionales; búsqueda de oficio sin dilatación alguna para la protección de los derechos humanos; coordinar la búsqueda de personas desaparecidas, eliminando obstáculos y asignando recursos; crear una página con la información de mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas y actualizar datos a nivel nacional; capacitar al personal en derechos humanos y género; crear un programa educativo para superar la situación en Ciudad Juárez; brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica a los familiares de las víctimas e indemnizarles pecuniariamente por gastos de búsqueda, lucro cesante, daño moral y gastos morales; investigar a funcionarios acusados de irregularidades y/u hostigamiento; aplicar el debido proceso y sancionar a los responsables.

Caso Radilla Pacheco vs. México

Rosendo Radilla Pacheco participaba en actividades políticas y sociales de su pueblo Atoyac de Álvarez, Estado de Guerrero y fue detenido por miembros del ejército mexicano el 25 de agosto de 1974 mientras se encontraba en un autobús con su hijo; le fue visto en el cuartel militar de Atoyac de Álvarez con evidencias de haber sido golpeado sin saber posteriormente de su paradero. Sus familiares interpusieron diversos recursos para la investigación de los hechos y la imposición de sanciones a los responsables, lo que nunca ocurrió no obstante que la causa penal fue dirigida a la jurisdicción penal militar. El 15 de noviembre de 2001 se sometió el caso a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos aduciendo que el Estado Mexicano violó su obligación de respetar los derechos, la libertad de pensamiento y expresión, de protección judicial, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, a la integridad y libertad personal, a las garantías judiciales, derechos

consagrados en los artículos 1, 13, 25, 3, 4, 5, 7 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁴⁴⁶

Se condenó al Estado Mexicano por violación a la libertad e integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y al derecho a la vida en perjuicio de Radilla Pacheco, por el incumplimiento del deber de garantía y de respeto a dichos derechos reconocidos por la convención sobre desaparición forzada de personas, además de violar el derecho a la integridad personal de Andrea, Tita y Rosendo de apellidos Radilla Martínez, al derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial. La sentencia determinó realizar la eficaz y debida diligencia del caso en un plazo razonable, así como los procesos penales en relación con su detención y desaparición para determinar responsabilidades y aplicar sanciones; la búsqueda y localización inmediata de la víctima o de sus restos mortales; la realización de reformas legislativas al artículo 57 de justicia militar con estándares basados en la Convención y la reforma del artículo 215 A del Código Penal Federal en relación a los límites de la jurisdicción penal militar, así como la investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desapariciones forzadas; publicar parte de la sentencia, fondo, reparación y costas en el Diario Oficial de la Federación, en otros de circulación nacional y en la página web oficial de la PGR; el reconocimiento del Estado en acto público de la responsabilidad de los hechos y en desagravio a la memoria de la víctima, así como una semblanza de su vida, debiendo brindar atención psicológica y psiquiátrica de forma inmediata a las víctimas, así como la reparación por indemnización de daño material e inmaterial y el pago de costas y gastos.

Caso Fernández Ortega y otros vs. México

Por incurrir en la violación de los derechos a las garantías judiciales, protección judicial e incumplir su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia tutelados por la Convención Americana de los derechos humanos, el Estado Mexicano fue condenado en este caso. Los agraviados señalaron que el Estado fue responsable de la violación de los derechos consagrados por la convención establecidos en sus artículos 1º, 11,

⁴⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.doc.

16, 2º, 24, 25, 5º y 8º relativos a la obligación de respetar los derechos, la honra y dignidad, la libertad de asociación, el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, de igualdad ante la ley, de protección judicial, derecho a la integridad personal y a las garantías judiciales.⁴⁴⁷

En este caso la víctima Señora Fernández Ortega, mujer indígena de 25 años, de la comunidad Me'Phaa de Barranca Tecoani, Estado de Guerrero, fue violada sexualmente por militares que ingresaron a su casa el 22 de marzo de 2002. Se denunció el hecho a fin de que se investigara y sancionara a los responsables, sin embargo, nada de esto ocurrió, por ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró al Estado responsable de violar los derechos a la integridad personal, la dignidad y a la vida privada en contra de Fernández Ortega y respecto de su esposo y sus cuatro hijos la violación a su derecho a la integridad personal. Se observó que la víctima no contó con la oportunidad de impugnar la competencia de la jurisdicción militar para conocer de asuntos que corresponden al fuero ordinario por su naturaleza; que el recurso de Amparo no permitió impugnar el conocimiento de la violación sexual no garantizando la protección judicial; que no se actuó con la debida diligencia, excediéndose en plazos razonables.

La Corte determinó que el Estado Mexicano debía conducir al fuero ordinario el proceso penal en relación con la violación sexual; determinar responsabilidades, sanciones y consecuencias que la ley prevea; examinar el hecho y la conducta del agente del Ministerio Público que dificultó la recepción de la denuncia; reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales y realizar reformas para contar con recursos efectivos por la intervención militar; realizar acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y publicar la sentencia; brindar tratamiento médico y psicológico a las víctimas; estandarizar medidas de protocolos de actuación para el ámbito federal y el Estado de Guerrero para la atención e investigación de violaciones sexuales; implementar programas y capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual, incluyendo perspectiva de género y etnicidad, así como en materia de derechos

⁴⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Fernández Ortega y otros vs. México”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sentencia de 31 de agosto de 2010, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.doc.

humanos para los miembros de las fuerzas armadas; otorgamiento de becas de estudio a sus cuatro hijos, así como facilitar recursos para establecer un centro comunitario para funcionar como centro de la mujer en la comunidad indígena donde ocurrieron los hechos y donde se desarrollen actividades educativas en derechos humanos y derechos de la mujer; además, adoptar medidas para que las niñas de ese lugar puedan estudiar la secundaria, facilitando alojamiento, alimentación adecuada y servicios de atención a víctimas de violencia sexual.

Caso Rosendo Cantú y otras vs. México

La víctima Valentina Rosendo Cantú, indígena de la comunidad Me'Phaa del Estado de Guerrero de 17 años, casada, con una hija, fue atacada el 16 de febrero de 2002 por ocho militares, que al interrogarla sobre unos “encapuchados” y una lista de nombres, la golpearon en el estómago y luego de quitarle sus ropas fue penetrada sexualmente por dos de ellos. Se consideró que el Estado violó los artículos 1 de la obligación de respetar los derechos, 11 derecho a la honra y a la dignidad, 19 derecho del niño, 24 igualdad ante la ley, 25 protección judicial, 5° derecho a la integridad personal y 8° garantías judiciales, concluyendo la Corte que se violó la integridad personal de la víctima, su dignidad y su vida privada y que el Estado incumplió el prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y que no se cumplió con la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia y que al ser una niña la víctima no contó con las medidas especiales de acuerdo a su edad violando el derecho a la protección especial.⁴⁴⁸

La sentencia estableció que el Estado debía conducir al fuero ordinario, de manera eficaz y en plazo razonable, la investigación en relación con la violencia sexual, determinar responsabilidades penales y aplicar sanciones; examinar el hecho y la conducta del Ministerio Público por dificultar la recepción de la denuncia y al médico por no dar el aviso legal correspondiente; realizar reformas al artículo 57 del Código de Justicia Militar en relación a la Convención y estándares internacionales, contar con recursos efectivos de impugnación a personas afectadas por la intervención militar; reconocimiento público por responsabilidad internacional y publicación de la sentencia, si la víctima lo permitiese, un resumen oficial en

⁴⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Rosendo Cantú y otras vs. México”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sentencia de 31 de agosto de 2010, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.doc.

Diario de circulación nacional y del Estado de Guerrero, en idioma español y Me'Phaa, en sitio web oficial y emisora radial; estandarización en investigación de violaciones sexuales; cursos de capacitación en investigación de violencia sexual contra las mujeres; tratamiento médico y psicológico y el otorgamiento de becas de estudio para la víctima y para su hija, otorgar tratamiento a mujeres víctimas de violencia sexual con recursos materiales y personales; capacitar y realizar campañas de sensibilización sobre la prohibición y efectos de la violencia y discriminación contra mujer indígena y pago de indemnización, gastos y costas.

Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México

Los señores Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García fueron detenidos y golpeados por miembros del ejército el día dos de mayo de 1999 en la comunidad de Pizotla, Municipio de Ajuchitlán del Progreso, Estado de Guerrero; se presentó denuncia penal contra ellos por portación de arma de fuego de uso exclusivo del ejército y por siembra de amapola y marihuana; el Juez Quinto de Distrito del Vigésimo Primer Circuito en Coyoacán de Catalán, le sentenció a 6 años y 8 meses de prisión a Cabrera García y 10 a Montiel Flores, resolución que fue impugnada y que se modificó parcialmente a favor de los quejosos. En 2001 fueron liberados por su estado de salud. La Corte resolvió que el Estado fue responsable por la violación del derecho a la integridad personal, garantías judiciales y protección judicial de la Convención Americana, por tratos crueles, inhumanos y degradantes y que el Estado incumplió su obligación de investigar los actos de tortura para prevenirla y sancionarla, así como de ajustar disposiciones de derecho interno al extender la competencia a delitos que no tienen estricta relación con la disciplina militar. La sentencia determinó realizar eficazmente la investigación penal respecto a los alegados actos de tortura; publicar la sentencia, otorgar tratamiento médico, psicológico, medicamentos, gastos conexos y realizar reformas legislativas sobre el artículo 57 del código de justicia militar, bajo estándares internacionales y de la convención, así como acceso a recursos efectivos para impugnar la competencia castrense; implementar programas y cursos permanentes sobre investigación diligente en este tipo de casos; capacitar a funcionarios de las fuerzas armadas sobre derechos humanos,

realizar pago por daños material e inmaterial y por el reintegro de costas, gastos y honorarios.⁴⁴⁹

Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México

Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre fueron detenidos en 1997 por agentes de la policía por la comisión de los delitos de portación de arma de fuego, asociación delictuosa, rebelión, homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes. Fueron torturados, se autoinculparon ante el Ministerio Público y en su primera declaración judicial. Se les sentenció en agosto de 1998 por portación de arma de fuego con una condena de 3 años de prisión. Respecto a las huellas de lesiones se indicó que no habría pruebas para determinar que hubiesen sido responsables los policías. Se dictó en 2001 sentencia por los demás delitos, imponiéndoles una condena de 40 años de prisión, sentencia que se vio confirmada en apelación. En 2011 se inició de oficio averiguación previa por el probable delito de tortura ocurrido en 1997, determinando un Tribunal Colegiado que la sentencia estaba sustentada en declaraciones obtenidas mediante coacción; para 2013 se revocó la sentencia condenatoria de 2001 y se emitió una sentencia penal absolutoria que ordenó la liberación de las víctimas.⁴⁵⁰

La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que México fue responsable por la violación de los derechos humanos en perjuicio de Juan Cruz y Santiago Sánchez a quien le violentaron las garantías y la protección judicial, debido a que se incumplió la obligación de investigar la tortura, por lo que el Estado debía realizar de modo diligente todas las investigaciones para deslindar responsabilidades y sancionar la comisión de este delito; eliminar los antecedentes penales de las víctimas, otorgarles atención médica, psicológica y realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpa pública por los hechos; garantizar la educación de las víctimas hasta la conclusión de sus estudios técnicos o universitarios, así como de la hija del señor Santiago Sánchez; realizar un

⁴⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.doc.

⁴⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_273_esp.pdf.

seminario sobre la aplicación de la doctrina de la inmediatez procesal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dar a conocer las conclusiones a los defensores de oficio y a funcionarios en materia de procuración e impartición de justicia; publicar un resumen de la sentencia del juicio de Amparo en el Diario Oficial de la Federación y en otro diario de amplia circulación nacional; elaborar programa de capacitación en relación al delito de tortura dirigido a operadores de justicia, defensores de oficio, así como de la procuración e impartición de justicia; pagar a las víctimas por indemnización, daño material e inmaterial, gastos, honorarios y rendir informes sobre las medidas adoptadas.

Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México

Los hechos derivan de los operativos policíacos que sucedieron en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, que produjeron detenciones y traslados los días 3 y 4 de mayo de 2006 del que resultaron víctimas Mariana Selva Gómez, Georgina Edith Rosales Gutiérrez, María Patricia Romero Hernández, Aidé Jiménez Osorio y siete mujeres más, quienes a juicio de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos fueron detenidas ilegal y arbitrariamente, sin ser informadas de las razones ni sobre los cargos, los cual persistió cuando acudieron a rendir su primera declaración sin defensa técnica, sufriendo violencia física, psicológica y sexual por agentes de la policía estatal en el marco de su detención, traslados y llegada al centro de detención, violando disposiciones de la Convención Americana de los Derechos humanos en materia de prevención y sanción de la tortura y para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, por lo que sometió a la jurisdicción de la Corte Interamericana el caso el 17 de septiembre de 2016, al considerar que el Estado incumplió su obligación de investigar diligentemente y en un plazo razonable estos hechos, afectando la integridad psíquica y moral de los familiares de estas once mujeres.⁴⁵¹

Al reconocer el Estado mexicano su responsabilidad internacional por la violación de los derechos humanos de las once mujeres en materia de libertad personal, garantías judiciales, integridad personal, vida privada, principio de igualdad y prohibiciones de discriminación y

⁴⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sentencia 28 de noviembre de 2018, recuperado en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf.

de tortura, protección judicial e igualdad ante la ley y el deber de investigar actos de tortura y de violencia contra la mujer, entre otros, la Corte determinó que cesó la controversia respecto a la violación de estos derechos consagrados por la Convención, dejando otras controversias persistentes.

Se concluyó que el Estado incumplió sus obligaciones de adoptar disposiciones de derecho interno para regular el uso de la fuerza; capacitar y entrenara sus cuerpos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en su manejo y uso, y establecer mecanismos adecuados para controlar su legitimidad; de respetar y garantizar los derechos de las víctimas durante los operativos en los que se hizo uso excesivo de la fuerza, de carácter ilegítimo porque el comportamiento de las víctimas no lo ameritaba y por la naturaleza sexual de la violencia ejercida. Se determinó que las once mujeres sufrieron violencia sexual por agresiones verbales y físicas con connotaciones y alusiones sexuales; siete de ellas víctimas de violaciones sexuales que incluyó la penetración en su cuerpo con alguna parte del cuerpo de los policías o algún objeto, y todas fueron víctimas de tortura por los abusos y agresiones sufridas, de humillación y castigo desplegado, tortura como forma de control social; violencia verbal y psicológica estereotipada y discriminatoria por razones de género y que el trato de los médicos constituyó un elemento adicional cruel y degradante.

La Corte estableció que se violaron los derechos a la integridad personal, a la vida privada, y a no ser sometido a la tortura, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar estos derechos sin discriminación; que la violencia sufrida constituyó una injerencia ilegítima e innecesaria en su derecho a la reunión; que las detenciones de las once mujeres fueron ilegales y arbitrarias porque no se demostró la supuesta flagrancia por no atender las causas y procedimientos de la legislación interna, y por no ser proporcionales las detenciones colectivas al no responder a una adecuada individualización de las conductas de las detenidas; no fueron informadas de los motivos de su detención o de las acusaciones en su contra, no se les garantizó el derecho a contar con un abogado desde el inicio de la investigación en su contra, y no se les permitió comunicarse con sus familiares o abogado de confianza; que la medida de prisión preventiva resultó arbitraria y desproporcionada, violando los derechos a la libertad personal y el derecho a la defensa.

La Corte resolvió por sentencia dictada el 28 de noviembre de 2018 que esa resolución constituye por sí misma una forma de reparación; que el Estado debe continuar e iniciar las investigaciones amplias, sistemáticas y minuciosas para determinar, juzgar y sancionar a los responsables de la violencia y tortura sexual e investigar los posibles vínculos entre los responsables directos y sus superiores jerárquicos en la comisión de estos actos, individualizando los responsables en todos los niveles de decisión sean federales, estatales o municipales; brindar de forma gratuita e inmediata, tratamiento médico y psicológico o psiquiátrico a las víctimas que así lo soliciten; realizar las publicaciones de un resumen de la sentencia en el Diario Oficial, en un diario de amplia circulación nacional y en el Estado de México; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpas públicas en relación con los hechos; crear un plan de capacitación de oficiales de la Policía Federal y del Estado de México y un mecanismo de monitoreo y fiscalización para medir y evaluar la efectividad de las políticas e instituciones en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza; otorgar una beca en una institución pública de educación superior a favor de tres de las víctimas para realizar estudios superiores técnicos o universitarios; elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida contra Mujeres; pagar indemnizaciones por daños materiales por concepto de daño emergente a diez de ellas, por ingresos dejados de percibir a dos de ellas, e inmateriales a diez víctimas y a favor de familiares de las mujeres víctimas; y el reintegro de costas y gastos; reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte la cantidad erogada durante la tramitación del caso; rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la sentencia, y la supervisión del cumplimiento íntegro de la sentencia para dar por concluido el caso una vez que el Estado de cabal cumplimiento a la misma.

Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México

Se relaciona con la desaparición forzada de Niza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes, por parte de agentes estatales en el ejido Benito Juárez, Estado de Chihuahua, desde el 29 de diciembre de 2009, mismas que fueron privadas de su libertad por miembros del ejército mexicano, las que tuvieron lugar en el marco de la implementación del operativo conjunto Chihuahua en el contexto de la lucha contra el

narcotráfico y la delincuencia organizada en México, generando una situación de impunidad por las tres desapariciones y la violación al derecho de contar con una autoridad competente, independiente e imparcial para la obtención de justicia, ya que el caso fue sometido a la jurisdicción militar, existiendo amenazas y hostigamiento que sufrieron grupos familiares que implicó su desplazamiento forzado.⁴⁵²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia el 28 de noviembre de 2018, aceptando el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado mexicano y lo declaró responsable por la desaparición forzada de las tres personas, violando los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal en perjuicio de los desaparecidos; responsable por la violación al acceso a la justicia, de conformidad con los derechos a las garantías judiciales y protección judicial y al deber de adoptar medidas internas sobre desaparición forzada de personas; responsable por la violación del derecho a la integridad personal en perjuicio de los familiares directos de las víctimas; por la violación de los derechos de circulación y residencia en perjuicio de los grupos familiares, y por la violación a los derechos a la protección de la honra y de la dignidad y derechos del niño e incumplir con su obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

La Corte dispuso: que la sentencia constituye una forma de reparación; que el Estado debe realizar una búsqueda rigurosa, sistemática con los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados, para determinar el paradero de las y el desaparecido; continuar y llevar a cabo, en plazo razonable y diligente, las investigaciones para identificar, juzgar y sancionar a los responsables; brindar tratamiento psicológico y/o psiquiátrico a las víctimas que así lo soliciten; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; realizar las publicaciones de la sentencia; brindar a los familiares o a sus representantes la inclusión en programas o beneficios para contribuir a reparar su proyecto de vida; crear un registro único y actualizado de personas desaparecidas para determinar en qué casos se trata de “desapariciones forzadas”; continuar con las capacitaciones en derechos humanos a las fuerzas armadas y policía, incorporando los estándares sobre las salvaguardas en seguridad

⁴⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf.

ciudadana; tomar las medidas para proteger la vida e integridad personal de las víctimas del caso; brindar garantías de retorno o reubicación a las víctimas desplazadas; pagar las cantidades fijadas por daños materiales e inmateriales y por el reintegro de costas y gastos; reintegrar la cantidad erogada durante la tramitación del caso al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte; rendir informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la sentencia, y la supervisión por la Corte en el cumplimiento de la sentencia para dar por concluido el caso una vez que se haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.

Caso Trueba Arciniega y otros vs. México

El caso llega a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, por considerar la Comisión Interamericana la existencia de responsabilidad internacional del Estado mexicano por la ejecución extrajudicial del joven Mirey Trueba Arciniega ocurrida el 22 de agosto de 1998 por miembros del Ejército en Baborigame, Estado de Chihuahua, al asignarle labores de orden público sin disponer las salvaguardas necesarias en términos de regulación, capacitación, dotación y vigilancia para prevenir privaciones arbitrarias del derecho a la vida, y por considerar que Mirey Trueba padeció un sufrimiento físico extremo incompatible con su integridad personal, al haberle disparado con un arma de fuego un oficial militar luego de haber sido detenida la camioneta en que viajaba, privándole de la vida, violando el Estado los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial por la injerencia de la justicia penal militar en la investigación de estos hechos que debe ser competencia del fuero ordinario, y la falta de diligencia en la conducción de las investigaciones.⁴⁵³

En los puntos resolutivos de la sentencia que fue dictada el 27 de noviembre de 2018, la Corte decidió homologar, en los términos de la sentencia, el acuerdo de solución amistosa suscrito entre el Estado mexicano y los representantes de las víctimas; aceptar el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado; la Corte declaró que el Estado violó los derechos a la vida y la integridad personal en perjuicio de Mirey Trueba; que violó los derechos a la integridad personal, garantías judiciales y protección judicial en perjuicio de sus familiares, siendo su madre, su padre y sus seis hermanos; y dispuso que la sentencia

⁴⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Trueba Arciniega y otros vs. México”, Sentencia de 29 de noviembre de 2019, recuperado en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_369_esp.pdf.

homologatoria constituye una forma de reparación; realizar una revisión del caso penal a la luz de las circunstancias, criterios y estándares de la época; brindar atención médica y psicológica a las víctimas; proporcionar al padre los recursos para un proyecto productivo a su elección y para la compra de una vivienda para su mamá y proporcionar apoyo alimentario para ambos, debiendo realizar un acto público de responsabilidad; implementar cursos de capacitación a las fuerzas armadas y a los agentes del ministerio público de la federación; pagar las cantidades fijadas por daño moral, inmaterial, lucro cesante y por concepto de gastos y; rendir el Estado dentro del plazo de un año un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la sentencia.

CAPÍTULO 5. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO

El Estado mexicano se ha comprometido a lo largo de su historia -más en un plano formal que material- con la promoción, respeto, garantía y protección de los derechos humanos, a través de la suscripción de tratados internacionales que lo obligan al escrutinio de su cumplimiento al imponerle deberes que hay que atender, bajo el principio de buena fe con que se celebran. Con la ratificación de dichos tratados el Estado en virtud del derecho internacional asume la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, abstenerse de interferir en su disfrute, o limitarlos, y no provocar e impedir abusos contra individuos y grupos.

El compromiso se extiende a la adopción de medidas, políticas públicas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes que emanan de los tratados, estableciendo procedimientos judiciales nacionales que impidan afectaciones y violaciones a los derechos humanos, que al presentarse estos, existirán mecanismos y procedimientos en los ámbitos regionales e internacionales para presentar denuncias individuales, o comunicaciones para garantizar que las normas internacionales sean efectivamente acatadas, respetadas y aplicadas en el plano local; de esta manera, en materia de derechos humanos, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes: la Constitución que reconoce todo un catálogo de este tipo de derechos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

El elenco de derechos humanos reconocidos por nuestra Carta Magna en el plano interno se ve completada por los señalados en los tratados internacionales, integrando, lo que se ha dado en llamar “bloque de constitucionalidad” que genera una retroalimentación recíproca entre ambos derechos (interno e internacional) que tienen por esencia y materia a los derechos humanos, que coloca a la persona humana en el centro de la jurisdicción nacional e internacional, es decir, como sujeto de derecho en estos dos órdenes.

5.1. Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos

La multiplicación progresiva de los derechos humanos ha implicado una protección más amplia y efectiva de estos, considerando que están presentes en todos los ámbitos de la vida para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y ello les permita vivir con dignidad, recibir un trato igual por parte del Estado y ejercer las prerrogativas políticas que le asisten a todo ciudadano, de ahí la relevancia de su protección legal y constitucional, al asegurar un satisfactorio desarrollo de los individuos acorde a su condición humana.⁴⁵⁴

Como lo hemos dicho, esta protección no se ha limitado al ámbito interno de los Estados, se ha extendido al terreno internacional a partir de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 que nace con la consigna de reconocer, declarar, velar y proteger los derechos humanos, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que buscó reivindicar al ser humano en el respeto a su dignidad tan lacerada en todas las épocas de su historia, con lo que cambió el paradigma de la soberanía de los Estados, provocando el que estos no solo estén sometidos a un sistema jurídico interno, sino a un conjunto de normas que se ven incorporadas a él en materia de derechos humanos, otorgando a las personas el carácter de titulares de derecho internacional bajo la tutela de este tipo de jurisdicción. De esta manera los derechos humanos están protegidos por el Derecho Constitucional como por el Derecho Internacional, tanto de influencia global, como continental o regional.

México firmó el 1 de noviembre de 1966 la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, instrumento que ratificó el 20 de febrero de 1975; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el 17 de julio de 1980, ratificada el 23 de marzo de 1981, fecha en que también ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes el 18 de marzo de 1985, que ratificó el 23 de enero de

⁴⁵⁴ Sánchez, Olga María, “Tutela multinivel de los derechos fundamentales ante el nuevo paradigma constitucional”, en *El Control de Convencionalidad y las Cortes Nacionales*, coord. García Villegas, Paula M., México, Porrúa, 2014, p. 1.

1986; la Convención sobre los Derechos del Niño el 26 de enero de 1990, ratificada el 21 de septiembre del mismo año; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias el 22 de mayo de 1991, ratificada el 8 de marzo de 1999.

El Estado mexicano también suscribió diversos protocolos facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados, la venta de niños, la prostitución y pornografía infantil; contra la tortura y otros tratos degradantes en los años 2000 y 2003, con ratificación en 2002 y 2005, respectivamente; la Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas el 6 de febrero de 2007, con ratificación el 18 de marzo de 2008 y; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad con firma y ratificación en 2007, del 30 de marzo y 17 de diciembre, respectivamente.⁴⁵⁵

La Convención Americana sobre Derechos Humanos llamada también “Pacto de San José de Costa Rica” entró en vigor el 18 de julio de 1978, el instrumento original y sus ratificaciones se presentaron en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y su registro ante la Organización de las Naciones Unidas se dio el 27 de agosto de 1979. México suscribió la adhesión a la Convención el 2 de marzo de 1981, ocurriendo el depósito del instrumento el 24 del mismo mes y año y manifestó la aceptación de la competencia de la Corte Interamericana el 16 de diciembre de 1998.⁴⁵⁶

En el Instrumento de adhesión, México presentó dos declaraciones interpretativas y una reserva, las primeras respecto a la no obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción”, por considerar que esta materia está reservada a los Estados, dada la expresión “en general” del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención; y el que todo acto público de culto religioso, como lo establece la Constitución mexicana, ha de celebrarse dentro de los templos, siendo una limitación comprendida en el párrafo 3 del artículo 12, declaración que fue retirada el 9 de abril de 2002. La reserva

⁴⁵⁵ Castañeda, Mireya, *Introducción al Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Fascículo 1)*, México, CNDH, 2015, p. 16.

⁴⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA, “B-32: Convención Americana sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José de Costa Rica’”, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA*, 2019, párr. 69, recuperado en <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>.

consistió respecto al párrafo 2 del artículo 23, dada la disposición del artículo 130 de nuestra Constitución que disponía que los ministros de culto no tendrían voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Con relación a la declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado Mexicano reconoció como obligatoria de pleno derecho esta competencia, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, de conformidad con su artículo 62.1, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de nuestra Constitución; la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte solo aplicable a los hechos o actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de la declaración, sin efectos retroactivos y; el carácter general de la aceptación que continuará en vigor hasta un año después de la fecha en la que el Estado notifique que la ha denunciado.

Con el establecimiento de estos compromisos internacionales nuestro país no podía sustraerse de atender las obligaciones derivadas del acatamiento de las disposiciones de cada uno de los tratados suscritos o ratificados, debía cumplirlas por la aceptación de someterse a una jurisdicción de orden supranacional, que bajo ciertas condiciones y supuestos colocaría al Estado mexicano en el banquillo de los acusados, en la evaluación y revisión de su proceder en el cumplimiento de los instrumentos internacionales. Con la adhesión al Pacto de San José de Costa Rica, también llamada Convención Americana de los Derechos Humanos, el Estado Mexicano en algún momento sería llamado a cuentas para examinar y verificar el cabal cumplimiento de estas disposiciones.

5.2. El control de constitucionalidad

La Constitución organiza la estructura fundamental del Estado en lo concerniente al gobierno, la población y el territorio, le establece límites al poder público, le otorga facultades y atribuciones en forma expresa, sin que puedan extender sus alcances, y reconoce derechos fundamentales de las personas, sus derechos humanos; como ley fundamental y suprema debe acatarse y respetarse, sus disposiciones deben cumplirse y de no ser así debe sancionarse, estableciendo garantías para su observancia, es decir, se debe verificar su cumplimiento o reestablecer la afectación para el caso de la ausencia en su acatamiento, bajo acciones de

control para someter a su jerarquía cualquier acto de autoridad o ley que se contraponga a sus disposiciones.

El Control de la constitucionalidad de leyes y actos y el principio de supremacía constitucional son complementarios, uno se sostiene en el otro; no basta el principio de supremacía constitucional si no existen los medios jurídicos para hacerlo valer, el que se garantiza a través del derecho a la resistencia a que refiere el artículo 136 de la Carta Magna, el procedimiento especial para su reforma o adición, la separación de poderes para evitar su imposición por alguno de ellos, y la tarea de los jueces para mantener intocada a la Constitución, siendo vigilantes de su intangibilidad.

La Supremacía Constitucional significa que existe una norma jerárquicamente superior de todo el ordenamiento jurídico, norma cúspide de todo el derecho positivo, base de todas las instituciones y del ideario del pueblo; esa norma suprema es la Constitución que representa la unidad de todo el sistema, que tiene el carácter de constituyente, de primera norma, que determina la validez en la aplicación de las normas constituidas, por tanto, es índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias, que reconoce derechos fundamentales a las personas, otorgando cierto margen de seguridad porque ninguna ley o acto debe restringirlos, y si ello ocurre, existirá un medio reparador a la arbitrariedad.

El principio de la supremacía constitucional se sustenta en el artículo 133 de nuestra carta magna, que establece que la Constitución es la ley suprema de toda la unión, la norma fuente, generadora de todas las normas constituidas, que no la pueden contravenir porque ello provocaría su invalidez, su ineficacia normativa por afectar la estabilidad jurídica, ya que de la Constitución deriva la unidad del orden y la idea de legalidad, significando que ninguna ley o acto de autoridad pueden ir contra ella y no pueden estar exentos de su sustento en esta, la ley de leyes.

Por Control se entiende *“el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos*

fundamentales del ser humano. El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico”, así fue definido por Carla Huerta Ochoa.⁴⁵⁷

El control de constitucionalidad del poder político busca “[...] *la destrucción de los efectos contrarios a las disposiciones constitucionales de los actos y de las omisiones de los detentadores formales o institucionales del poder y la anulación de esos actos y de esas omisiones*”.⁴⁵⁸ Se debe asegurar la existencia de que dichos actos u omisiones sean acordes a lo establecido por la Constitución, que se den de conformidad con la ley suprema, que exista correspondencia con ella.

Dentro de las acepciones de la expresión “control de constitucionalidad” aparecen los mecanismos de defensa de la Constitución cuyo propósito es prevenir la afectación de su vigencia, de su observancia, de su cumplimiento, y por otro lado se entiende también como aquel instrumento de limitación del poder. La condición de correspondencia o de conformidad de toda ley o acto de autoridad con la Constitución es lo que valora dicho control, es decir, que su interpretación sea conforme a la Constitución, en razón del principio de su supremacía.

Control es un vocablo amplio y genérico que se refiere a todo tipo de instrumentos jurídicos para lograr la efectividad de la norma constitucional, como lo señaló Héctor Fix-Zamudio,⁴⁵⁹ quien distingue por su contenido a la defensa constitucional que abarca mecanismos de protección y aquellos dirigidos a la solución de conflictos, mientras que los términos de jurisdicción, garantías y derecho procesal constitucional se refieren a instrumentos procesales que implican el ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha.

La defensa de la Constitución mira hacia el futuro dado su carácter preventivo, su finalidad es impedir o evitar que las disposiciones constitucionales sean desobedecidas; mientras que el control de la constitucionalidad se dirige al pasado dado su papel correctivo, siendo su propósito la anulación de la leyes o actos de autoridad que contravengan a la Constitución.

⁴⁵⁷ Uribe, Enrique, “El tribunal constitucional”, tesis de Doctorado, México, UNAM, 2000, p.16.

⁴⁵⁸ Covián, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control de Constitucionalidad*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2010, p. 1.

⁴⁵⁹ Uribe, Enrique, *op. cit.*, p. 155.

Conforme a la teoría constitucional contemporánea el control de constitucionalidad conlleva tres vertientes: control político, control jurisdiccional y control social: en el primero toma relevancia el principio de la división de poderes para proveer factores de equilibrio entre los órganos del poder público; el segundo deja al poder judicial la tarea de aplicar la Constitución a casos concretos, es decir, los jueces y magistrados velan por que las autoridades atiendan escrupulosamente sus atribuciones, cumpliendo estrictamente con el mandato constitucional de las competencias a ellos asignadas, sin ir más allá, respetándola por el postulado de su supremacía, por lo que el control constitucional queda a cargo de la función jurisdiccional, y; el tercero se da cuando agentes no institucionalizados de la sociedad civil, a través de medios de control no previstos por la ley, buscan salvaguardar la Constitución sin la naturaleza de un control jurídico, pero que trasciende a ese campo, por lo que deben ser considerados como tales.⁴⁶⁰

“Control”, constitucionalmente hablando, implica acción de reparar cualquier infracción a la ley fundamental, mantener dentro del régimen constitucional cualquier ley o acto de autoridad que se contraponga a sus disposiciones, garantizándose mediante estas acciones regulatorias la eficacia y supremacía constitucional; busca reintegrar a un sistema de derecho todo acto o ley que quiera eludir las prescripciones constitucionales.

La defensa constitucional abarca medios preventivos y represivos, ajusta actos de autoridad a las disposiciones constitucionales, y también busca un autocontrol por vía de las decisiones jurídico-políticas fundamentales como la división de poderes, -que ahora llamamos de colaboración y delimitación de funciones-, la supremacía y rigidez constitucional, la democracia política que permite la participación de grupos sociales y partidos políticos en la toma de decisiones públicas y la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado. Mientras la violación de estos principios políticos, jurídicos, económicos y sociales no se manifiesten en actos de los órganos del Estado, no puede hablarse que estos sistemas protectores puedan conceptuarse de control constitucional.

⁴⁶⁰ Cilia, José Francisco, *op. cit.*, pp. 74-75.

Las garantías constitucionales son, a decir de Fix-Zamudio,⁴⁶¹ los medios jurídicos de naturaleza procesal que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando ha sido desconocido o violado por los órganos del poder, que forman parte del sistema de control constitucional, siendo sus funciones de carácter reparador, que no solo tienden a mantener de manera pasiva a las normas constitucionales, sino a su desarrollo dinámico para amoldarlas a los cambios de la realidad con el propósito de darle efectividad a las disposiciones programáticas de la Constitución. Al conjunto de estas garantías se le califica como derecho procesal constitucional que abarca todos los instrumentos procesales que se han creado para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales.

Los mecanismos que comprende la justicia constitucional de carácter jurisdiccional son: el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales, la Acción de Inconstitucionalidad, el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y el Juicio de Revisión constitucional electoral; y los no jurisdiccionales: las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Juicio Político.

5.2.1. Control de constitucionalidad concentrado y difuso

Teniendo claro que la finalidad del control constitucional es dejar sin efectos las decisiones que toman los detentadores formales del poder cuando estas son anticonstitucionales, para materializar estos propósitos existen dos tipos de control constitucional: concentrado y difuso; en el primero se le atribuye esta tarea a un órgano jurisdiccional especializado, cuya facultad emana del texto expreso de la Constitución, es decir, que está previsto *expressis verbis*; mientras que el segundo es encomendado a jueces locales, es decir, se otorga el poder-deber a todos los jueces de un país para controlar la constitucionalidad de las leyes.⁴⁶²

Por el control de constitucionalidad concentrado de leyes se confiere expresamente por el ordenamiento constitucional a un órgano estatal, el poder de anular las leyes sancionadas por el Parlamento o Congreso que se consideren inconstitucionales, atribución a un Tribunal Constitucional especializado o a la Corte Suprema de un país, que deriva del principio de la

⁴⁶¹ Ortega, Margarito, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁶² Cilia, José Francisco, *op. cit.*, p. 75.

supremacía de la Constitución, que afecta de inconstitucionalidad las leyes que sean contrarias a la misma.

En la acción de inconstitucionalidad, el proceso puede tener un carácter principal o incidental: el primero cuando la cuestión principal de un proceso relativo a la constitucionalidad de una ley se inicia mediante acción directa de ciudadanos en general o por autoridades públicas a cuyo favor se les ha dotado de legitimación, y; el segundo cuando estas cuestiones llegan a la jurisdicción constitucional por remisión de un tribunal inferior, donde, a instancia de parte o ex officio, se haya expuesto la inconstitucionalidad de una ley, para poder luego decidir de acuerdo con la resolución de quien tiene la atribución exclusiva de la jurisdicción constitucional.

En el control de constitucionalidad difuso se le otorga poder a los jueces para desaplicar la ley inconstitucional al decidir el caso concreto, dado el carácter supremo de la Constitución, ya que ninguna ley que se contraria a la misma puede ser una ley efectiva, siendo esta cuestión relevante para la decisión del caso, que el juez puede adoptar como cuestión incidental en un proceso concreto que puede llevarle a su inaplicabilidad, con efectos *in casu et inter partes*, es decir, sólo con relación con las partes en el proceso concreto, no aplicada a otros extraños a la relación procesal.

5.3. El control de convencionalidad

Cuando una ley o acto de autoridad se contraponen a lo establecido por la norma cúspide o ley fundamental, habrá que proceder a su “control”, es decir, la ley inferior o acto de autoridad que no acata las disposiciones de la ley jerárquicamente superior, infringiéndola o vulnerándola, exigirá la declaración de invalidez de la primera y la inconstitucionalidad del acto u omisión de los funcionarios públicos, siendo estos los efectos del control de constitucionalidad, que como hemos señalado, se le confiere de manera exclusiva a ciertos órganos jurisdiccionales, dado su carácter concentrado, siendo en nuestro país los tribunales federales y su principal órgano de interpretación constitucional: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El “control” exige congruencia y conformidad de la norma inferior con la Constitución, a la que habrá que darle prioridad al realizar un ejercicio de comparación. Pero cuando las normas nacionales no son congruentes ni compatibles con las disposiciones de los tratados internacionales en un Estado que los ha ratificado, como en el caso de la Convención Americana de los Derechos Humanos, se debe proceder a la práctica de un Control de Convencionalidad, en el que todos los operadores jurisdiccionales del país, deben comparar las disposiciones internas, es decir, federales y estatales, con los preceptos de la Convención y para el caso de contravenirlas deben inaplicarlas en un ejercicio de control difuso, sin poder pronunciarse respecto de su invalidez, por ser esta una atribución exclusiva de los tribunales constitucionales, en ejercicio de un control concentrado.

Fue el jurista mexicano Sergio García Ramírez en su calidad de juez de la Corte interamericana de Derechos Humanos, quien utilizó por primera vez el término “Control de Convencionalidad” en el caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, a través de su voto concurrente razonado de la sentencia del 25 de noviembre de 2003, ordenando una comparación de las disposiciones de derecho interno con el Pacto de San José de Costa Rica y otras Convenciones de derechos humanos, a las que un país se ha adherido como parte del Sistema Interamericano en esta materia.⁴⁶³

A raíz del voto razonado del Doctor Sergio García Ramírez se inicia un cambio de paradigma al considerarse necesario que las leyes internas debían compararse también con las disposiciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos, tratado internacional que obliga a los Estados parte al haberlo ratificado o adherido, a respetar su contenido y a proceder cuando sus disposiciones nacionales se contrapongan a aquellas a inaplicarlas, llevando a cabo un Control de Convencionalidad.

Los Estados tienen el deber de llevar a cabo las medidas necesarias para que los tratados internacionales que han suscrito se atiendan cabalmente, como consecuencia del control de convencionalidad. La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo primero, dispone que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos que ella establece y a

⁴⁶³ Hitters, Juan Carlos, *Control de Convencionalidad. Adelantos y retrocesos*, IMDPC, México, Porrúa, 2015, p. 1.

garantizar su pleno y libre ejercicio; en su artículo segundo indica el deber de adoptar disposiciones de carácter interno para dotar de plena efectividad a sus normas, a través de medidas legislativas o de otro carácter, de las que deriva la actuación de los jueces cuyo proceder es fundamental para el respeto a los establecido en la Convención; esta obligación también la encontramos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus artículos 2.2 y 2.1 respectivamente.

El deber de garantía no es sino la obligación del Estado de organizar a todos sus órganos para permitir el pleno y efectivo goce y ejercicio de los derechos y las libertades que se consagran en la Convención, por lo que el control de convencionalidad es la concreción interpretativa y jurisdiccional de la obligación de garantía establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Son dos los fundamentos jurídicos del control de convencionalidad, los cuales poseen origen en el derecho internacional: i) efecto útil de las obligaciones internacionales, que deben ser cumplidas de buena fe, y ii) la prohibición de alegar el derecho interno para incumplirlas, conforme al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

El control de convencionalidad debe ser entendido, como lo señala Claudio Nash Rojas:⁴⁶⁴

como la obligación que tienen los jueces de cada uno de los Estados Partes de efectuar no solo un control de legalidad y de constitucionalidad en los asuntos de su competencia, sino de integrar en el sistema de sus decisiones las normas contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos [...] y los estándares desarrollados por la jurisprudencia.

De esta manera los órganos del poder judicial están obligados a ejercer no solamente un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad, en virtud de la ratificación de un tratado internacional como la Convención Americana, por el Estado al que pertenecen,

⁴⁶⁴ Nash, Claudio, Control de Convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XIX, 2013, p. 490, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32199.pdf>.

por lo que los jueces están sometidos a la misma y deben velar por el efecto útil de la Convención, el que no debe verse mermado o anulado al adoptar normas que se contraponen a sus disposiciones, afectando su objeto y fin, obligándose a realizar un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, llevando a cabo una compulsa entre ambos órdenes, dando prelación, preferencia y prioridad a las normas supranacionales, por la tutela internacional de los derechos humanos y por las obligaciones derivadas de la aplicación del Derecho Internacional Público, que faculta a la Corte Interamericana a inspeccionar si las Convenciones sujetas a las competencias de los Estados, han sido violadas o no.

Control de convencionalidad se le ha llamado así a la interrelación de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos y los tribunales nacionales que ha aparecido del aporte de la jurisprudencia interamericana, e “*implica valorar los actos de la autoridad interna a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, expresado en tratados o convenciones*”.⁴⁶⁵

Control de convencionalidad es aquella práctica jurisdiccional que consiste en que los jueces de un país deben atender las disposiciones de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Estado al que pertenecen, para contrastar las normas de derecho interno con aquellas disposiciones de orden internacional, para darle preferencia a estas últimas en su aplicación, y a su sistema de interpretación expresado por la jurisprudencia internacional, dejando a un lado las leyes internas que se contraponen en su contenido.

5.4. Origen del control de convencionalidad

El control de convencionalidad es creado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, a partir del caso “Almonacid Arellano y otros contra el gobierno de Chile”, este caso declaró la responsabilidad internacional del Estado Chileno por la adopción y aplicación del decreto-ley 2.191 que generó la comisión de hechos delictivos perpetrados desde el 11 de

⁴⁶⁵ Olano, Hernán Alejandro, “Teoría del Control de Convencionalidad”, *Centro de Estudios Constitucionales de Chile* Vol. 14, no. 1, 2016, p. 62, recuperado en <https://www.redalyc.org/pdf/820/82046567003.pdf>.

septiembre de 1973 al 10 de marzo de 1978. Mediante la aplicación de decreto el Poder Judicial cesó investigaciones y archivó el expediente de la ejecución extrajudicial del Señor Luis Alfredo Almonacid Arellano, víctima de ejecución por la policía de aquel país en un contexto de graves violaciones a los derechos humanos que se presentaron como resultado del golpe de Estado del general Augusto Pinochet en 1973. Se declaró por la Corte Interamericana la nulidad *ap initio* del decreto ley, señalando que en casos donde el poder legislativo falle en su tarea de suprimir leyes contrarias al Pacto de San José, será el Poder Judicial el obligado a respetar y garantizar los derechos consagrados por la Convención.⁴⁶⁶

Para este caso la sentencia fue pronunciada el 26 de septiembre de 2006, apareciendo el control de convencionalidad en el considerando 124 al declararse lo siguiente:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un Tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del Estado, también están sometidos a ella, lo que obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.

En otras palabras, el poder judicial debe ejercer una especie de “*control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana de Derechos Humanos. En esa tarea el Poder Judicial debe tener en cuenta no solo el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana*”.⁴⁶⁷

Con este pronunciamiento, la Corte Interamericana establece el sometimiento de los jueces y tribunales nacionales a la Convención Americana, al igual que al ordenamiento jurídico del Estado que ha ratificado la Convención, por lo que deben evitar la aplicación de leyes que le

⁴⁶⁶ Ferrer, Eduardo, *Derecho Procesal Constitucional Transnacional. Interacción entre el Derecho Nacional y el Derecho Internacional*, México, Porrúa, 2016, p. 279.

⁴⁶⁷ Olano, Hernán Alejandro, *op. cit.*, pp. 69-70.

contravengan, cuyos efectos jurídicos deben ser anulados, por lo que al encontrarnos con normas jurídicas internas que chocan o se contraponen al objeto y fin de las disposiciones convencionales, deben desaplicar o declarar la nulidad de aquellas que son contrarias a la misma Convención, debiendo ceñirse no solamente al tratado, sino a la interpretación del mismo que vía jurisprudencial ha realizado la Corte Interamericana.

El principio de buena fe, que es base fundamental del Derecho Internacional, es lo que sostiene al control de convencionalidad, dicho así por la misma Corte Interamericana, toda vez que los Estados deben atender las obligaciones impuestas sin invocar para su incumplimiento el derecho interno, como máxima regla que se contiene en la Convención de Viena sobre los Tratados, en su artículo 27.

La Corte, en diversos casos, reiteró las consideraciones anteriores para enfatizar que los jueces nacionales están sometidos a la Convención Americana, cuando su Estado ha ratificado la Convención, estando obligados “*a velar por que el efecto útil de la Convención no se ve anulado o mermado por la aplicación de leyes contrarias a su disposición, objeto y fin*”.⁴⁶⁸ Se estableció la obligación de los órganos del Poder Judicial de los Estados parte, el ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio*, entre las normas internas y la Convención Americana, en función de sus competencias y de sus regulaciones procesales. Función, que, a decir de la Corte Interamericana, no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, sin que implique que el control deba ejercerse siempre, sin considerar supuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de este tipo de acciones. Consideraciones reiteradas en las sentencias de los casos “trabajadores cesados del congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú” y “Fermín Ramírez y Raxcaco Reyes contra Guatemala” de 2006 y 2008, respectivamente.⁴⁶⁹

En México el control concentrado de constitucionalidad reservado en forma exclusiva a los órganos jurisdiccionales federales, no dejaba margen de actuación a los demás tribunales

⁴⁶⁸ Jiniesta L., Ernesto, “Control de Convencionalidad ejercido por Tribunales y Salas Constitucionales”, *En el Control Difuso de Convencionalidad*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coord., Querétaro, FUNDAP, no. 201, p. 5.

⁴⁶⁹ Carbonell, Miguel, “Introducción general al control de Convencionalidad”, Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, p. 73.

jurisdiccionales, sobre todo por la restricción existente para la realización de un control difuso que tuvo siempre un carácter controvertido a lo largo del tiempo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió pronunciamientos contradictorios, de los que prevalecía el criterio de la no procedencia del control difuso en nuestro país, partiendo de la resolución que generó la tesis 74/99, en la que reiteró lo señalado en la tesis 73/99 en el sentido de que el control judicial de la Constitución era exclusiva atribución del Poder Judicial Federal, criterio que mantuvo al emitir la tesis 23/200 en la que prohibió el control constitucional al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para la aplicación de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se señalaron pautas que derivaron del expediente Varios 912/2010 que tuvo como ponente a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en que se estableció que:

Existe un modelo de Control Concentrado en los Órganos de Poder Judicial de la Federación, con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; y, en segundo término, el control de parte de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado Mexicano sea parte son obligatorias en sus términos para el Poder Judicial de la Federación. Los jueces deberán llevar a cabo un control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad. Todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes, haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.⁴⁷⁰

Es así como con la resolución del expediente varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano de interpretación constitucional, le otorga plena vigencia al

⁴⁷⁰ Cilia, José Francisco, *op. cit.*, p. 61.

control difuso de constitucionalidad, al autorizar a los jueces locales a ejercerlo en los casos de su competencia, cuando una ley o norma general local vulnere la supremacía constitucional en materia de derechos humanos y quebrante las garantías contenidas en el plano nacional y en el ámbito convencional. El criterio jurisprudencial derivó al darle atención y cumplimiento a la sentencia condenatoria dictada por la Corte Interamericana de los derechos humanos en contra del Estado Mexicano, en el caso Rosendo Radilla, fijando los siguientes criterios:

a) La obligatoriedad de acatamiento de las sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano; b) La autorización a los jueces locales del ejercicio del control difuso de constitucionalidad; c) La autorización a los jueces nacionales del ejercicio del control difuso convencionalidad *ex officio*; y, d) El reconocimiento a la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos para el Estado mexicano, en donde interviene como parte, y el carácter orientador de la misma en asuntos ajenos al Estado.⁴⁷¹

De esta manera, el sistema de control constitucional mexicano es mixto: concentrado y difuso, el primero corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través de los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios, Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tiene facultades en última instancia para invalidar o anular leyes o normas generales que atentan contra las norma nacional e internacional, en términos de los artículos 103, 105 y 107 constitucional; el control difuso corresponde a los jueces locales y a toda autoridad local que ejerzan funciones de carácter jurisdiccional, las cuales solamente pueden inaplicar la ley inconstitucional, en términos de los artículos 1 y 133 constitucional.

5.5. La reforma al Artículo 1 y 133 de la Constitución Mexicana

De gran relevancia para el orden jurídico mexicano resultó la reforma a nuestra Constitución del 10 de junio de 2011 mediante la cual se amplía el catálogo de derechos humanos a no solo los reconocidos por nuestra carta magna, sino a los contenidos en los tratados internacionales, estableciendo criterios de interpretación para la protección más amplia de

⁴⁷¹ Ferrer, Eduardo, *op. cit.*, p. 138.

estos, dando cabida en la Constitución al “Control de Convencionalidad”. La reforma se expresó en los siguientes términos:

Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.⁴⁷² Esta reforma establece los siguientes criterios:

⁴⁷² Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

a) Constitucionaliza los derechos humanos del plano convencional; b) Establece para los tribunales y jueces nacionales, en asuntos de su competencia, la obligatoriedad de la aplicación de la cláusula de interpretación conforme; c) Le otorga al principio pro persona en interpretación constitucional la aplicación obligatoria; d) Instituye el ejercicio del control difuso de convencionalidad *ex officio* a cargo de los jueces nacionales y a todas aquellas autoridades que materialmente ejerzan funciones jurisdiccionales; y, e) Establece la aplicación del control difuso de constitucionalidad a cargo de los jueces locales.⁴⁷³

El artículo 133 de nuestra carta magna, en que se funda la supremacía constitucional, reformado el 2 de octubre de 2012, establece lo siguiente:

Artículo 133. 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 Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. En materia de derechos humanos, se favorecerá en todo tiempo a las personas la protección más amplia.⁴⁷⁴

Como se mencionó en líneas superiores, México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 2 de marzo de 1981 y con ello se comprometió a respetar los derechos y libertades ahí contenidos, a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna, adoptando medidas legislativas o de otro carácter para hacerlos efectivos.⁴⁷⁵

Derivado de la resolución al expediente ya citado 912/2010, del catorce de julio de 2011, el esquema sobre el control de constitucionalidad cambió completamente en el país, al establecer la Suprema Corte el control de convencionalidad, ya estando firme la reforma constitucional del artículo primero, misma que entró en vigor el 11 de junio de ese mismo

⁴⁷³ Ferrer, Eduardo, *op. cit.*, pp. 138-139.

⁴⁷⁴ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *diputados.gob*.

⁴⁷⁵ Véase: Artículos 1 y 2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, recuperado en <http://legislación.scjn-gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?IdOrd=22843&IdRef=3&IdPrev=0>.

año, para de esta manera darle cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Rosendo Radilla.

Al resolver la contradicción de tesis número 293/2011, el tres de septiembre de 2013, la Suprema Corte de Justicia al interpretar sistemáticamente el artículo 1 en relación con el 133 constitucional concedió en definitiva rango constitucional a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, se constitucionalizaron los derechos humanos del orden convencional, ya que no creó jerarquías entre la norma constitucional y la internacional, por ello, el catálogo de derechos humanos fue significativamente ampliado, sin importar su origen o fuente, ya sea nacional o internacional, que en su conjunto conforman “*el parámetro de control de la regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se deberá estar en lo que establece el texto constitucional*”.⁴⁷⁶

5.6. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La tutela de los derechos humanos no se agota con las garantías constitucionales consagradas en la carta magna, ya que cuando estas no han tenido éxito, opera el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, iniciando con la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y posteriormente con lo que se ha dado en llamar el Amparo Internacional, con la participación en el plano jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; de esta manera el Sistema Interamericano actúa de manera subsidiaria, protegiendo a la persona contra violaciones a sus derechos fundamentales que la justicia interna o nacional no atendió de manera efectiva, interviniendo por excepción, para corregir los casos que no son reparados por el sistema nacional, o para establecer un estándar de interpretación de la Convención Americana a los Estados parte, en otros supuestos.⁴⁷⁷

Aquí es donde identificamos el postulado de la regla del agotamiento efectivo de los recursos internos, en dos supuestos: cuando no se le permite al agraviado hacer uso de las vías judiciales y cuando en el ámbito interno no existe un verdadero acceso a la justicia. Se trata

⁴⁷⁶ Ferrer, Eduardo, *op. cit.*, pp. 139-140.

⁴⁷⁷ Sánchez, Olga María, *op.cit.*, p. 4.

de una verdadera excepción del postulado de la “finiquitación” de las vías internas, cuando el “agotamiento” puede concluirse cuando el proceso ya está siendo ventilado por la Comisión Interamericana, después de iniciada la denuncia ante ella, o hasta que aquella resuelva.

Como lo ha dicho Ernesto Jiniesta,⁴⁷⁸ el control de convencionalidad supone un revulsivo en la teoría de las fuentes del derecho, con ello, hay replanteamiento de categorías dogmáticas y aparecen otras muy novedosas, en razón de ello habla de la existencia de un parámetro o bloque de convencionalidad que debe ser interpretado y aplicado por los jueces constitucionales nacionales en razón del cambio positivo del principio de la supremacía constitucional, de la “inconvencionalidad de las normas locales” y de la “declaratoria de inconvencionalidad” de una norma nacional.

El control de convencionalidad que desarrolla jurisprudencialmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga oficiosamente a los tribunales y salas constitucionales de México y de Latinoamérica, planteando retos y desafíos en sus funciones de fiscalización constitucional, representado el fin de mitos y dogmas como el de la supremacía exclusiva de la Constitución, apareciendo un nuevo paradigma en los países del sistema interamericano en materia de derecho público.

Sabemos que los tribunales y salas constitucionales al declarar la nulidad de una norma o disposición local que contraría el parámetro de convencionalidad, dictan sentencias vinculantes, con efectos *erga omnes*, haciendo que esa norma sea expulsada del ordenamiento jurídico por constituirse en cosa juzgada constitucional, siendo este control de convencionalidad de mayor alcance que los que ejercen los jueces ordinarios. Efectivamente, los jueces de legalidad solo pueden desaplicar la norma o disposición local y convencional para el caso concreto y con efectos jurídicos limitados o *interpartes*, en virtud de carecer de las competencias de los tribunales y salas constitucionales.

De esta manera diversos operadores jurídicos, tribunales mexicanos e internacionales se han sumado a la delicada tarea de tutelar y proteger con mayor eficiencia y eficacia a los derechos

⁴⁷⁸ Jiniesta L., Ernesto, *op. cit.*, p. 3.

humanos, qué una vez tocada cada instancia, se reaccione para reestablecer la afectación que ha sufrido la víctima en la conculcación de sus derechos fundamentales, pasando del orden jurídico nacional al internacional.

Desentrañar si existe quebrantamiento de las reglas internacionales mediante una revisión de convencionalidad, comparando las disposiciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos y otros tratados que integran la totalidad del *corpus iuris interamericano* y el *corpus iuris interno* de los derechos humanos, por los Estados que son parte del sistema, es el papel que le corresponde a la Corte Interamericana; su misión es “controlar” si las normas internas observan o no las convenciones internacionales, sin que su papel sea modificar el derecho interno, ni dejar sin efectos las leyes de los Estados parte, por no figurar como una “cuarta instancia”.⁴⁷⁹ Lo que si ocurre es que la intervención de la Corte Interamericana se convierte en una especie de “casación regional” que unifica la interpretación jurídica de los Estados que forman parte del sistema interamericano de los derechos humanos.

El control de convencionalidad primario debe ejercerse al interior de cada país, a través de contrastar las normas de la Convención y demás tratados con las normas locales, mediante la inspección difusa impulsada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, convirtiéndose este ejercicio en una verdadera manifestación de control de constitucionalidad de derecho interno, control que se convirtió en un nuevo paradigma para el Estado Constitucional Latinoamericano. El control de convencionalidad secundario le corresponde atenderlo al tribunal regional, que por sus cargas de trabajo no puede sino atender entre 30 o 40 casos al año, por lo que son los órganos del Estado quienes deben realizar el primer examen de constitucionalidad y convencionalidad, aplicando adecuadamente la jurisprudencia de la Corte para que los asuntos no salgan de su territorio.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos inicio vigilando la actuación de los jueces, es decir, al poder judicial y a todos los órganos vinculados con la administración de justicia, pero con el paso del tiempo su inspección, inicialmente exclusiva para los órganos

⁴⁷⁹ Hitters, Juan Carlos, *op. cit.*, p.3.

jurisdiccionales, se trasladó a todo órgano de autoridad, abarcado a los tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial, lo que se entiende como doctrina legal “consolidada”, en razón que todo órgano del Estado debe poner en práctica el Control de Convencionalidad.⁴⁸⁰

En el Sistema Interamericano la Corte es el órgano de resolución de conflictos que tiene competencia para inaplicar las leyes internas, con excepción de la Constitución de un país, desde el momento en el que los Estados le reconocen como órgano jurisdiccional, por ello se obligan a reconocer sus fallos y a acatarlos. En el Sistema, la Comisión Interamericana es el órgano de estudio y consenso, si bien no es jurisdiccional, da recomendaciones y se convierte en mediadora para el establecimiento de acuerdo entre las partes, lo que también ayuda a resolver las controversias por esta vía.

El itinerario del control de convencionalidad, en síntesis, es el siguiente: a) nace por decisión de la Corte Interamericana; b) se aplica en esa sede solo en el caso concreto; c) se extiende luego a casos similares, aun cuando no hayan sido por la Corte; de oficio los jueces nacionales deben aplicar las normas del Pacto de San José, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana en los casos que conocen; e) los jueces deben tener presente, al momento de fallar en los casos sometidos a sus conocimientos, las normas americanas de derechos humanos, aun cuando la Corte Interamericana jamás haya emitido pronunciamiento alguno.⁴⁸¹

Como lo hemos señalado, el control se da a nivel nacional como internacional y contribuye a que las fuentes internas e internacionales del derecho vigente en cada Estado sean aplicadas de manera lógica, armónica, coherente y ordenada, haciendo que la actuación del Estado parte en un tratado sea regida por la norma internacional que obliga al Estado en su conjunto. El control de convencionalidad se ha convertido en un paradigma que demuestra que tanto la ley como las sentencias y decisiones de tribunales internacionales, surten efectos generales en cada país, lo que ha hecho pasar de un Estado Social de Derecho, eminentemente

⁴⁸⁰ *Ibidem*, p. 5-6.

⁴⁸¹ Ferrer, Eduardo, p. 151.

nacionalista, en el que sus controles son de legalidad y constitucionalidad, a un Estado Convencional de Derecho, en el que tenemos un control de convencionalidad.⁴⁸²

La relevancia del control de convencionalidad:

*[...] resalta cuando se toman en cuenta las implicaciones o consecuencias de la inobservancia del derecho internacional de los derechos humanos por la jurisdicción interna: la aplicación del CIDH omitida por la jurisdicción interna, que desdeña la oportunidad para asumirla, será la practicada por la jurisdicción internacional, que actuará subsidiariamente, en su propia oportunidad, para aplicar las disposiciones jurídicas internacionales quebrantadas o desatendidas.*⁴⁸³

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado en sus decisiones que el control de convencionalidad debe ejercerse bajo el principio de legalidad, con base en los siguientes “controles”, definidos por Sergio García Ramírez:⁴⁸⁴ I) Control judicial de convencionalidad para establecer la conformidad entre la norma internacional y nacional (norma interna: legal o reglamentaria); II) Control a cargo de los órganos judiciales, no de los administrativos. Aunque no hay que olvidar el giro en la jurisprudencia interamericana que incluye a los “órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles”; III) Control ejercido de oficio, *motu proprio* por el órgano que cumpla esta función, sin necesidad de requerimiento o instancia de una parte procesal, lo cual pone en movimiento asimismo el principio *jura novit curia* y la suplencia frente a la deficiencia de la queja; IV) Control ejercido en los términos de la competencia del órgano que pretende realizarlo (facultado para esta misión: principio de legalidad en cuanto a las atribuciones específicas del juzgador); V) Control cumplido conforme a un procedimiento regulado (previsto, para ese efecto, en la ley: principio de legalidad a propósito del procedimiento).

En el caso Vargas Areco Vs. Paraguay se resolvió que en la Corte Interamericana el control de convencionalidad es soportado en la confrontación entre el hecho realizado y las normas

⁴⁸² Olano, Hernán Alejandro, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁸³ Olano, Hernán Alejandro, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, p. 70.

de la Convención Americana, pudiendo solo confrontar los hechos internos -leyes, actos administrativos, resoluciones jurisdiccionales- con las disposiciones de la Convención y verificar si existe congruencia entre aquellos y estas para resolver si existe responsabilidad internacional del Estado por no cumplir con este tipo de obligaciones. Como vemos en el ámbito de la Corte Interamericana el control de convencionalidad busca expulsar los ordenamientos internos que vayan en contra de las disposiciones de la Convención Americana. También se ha establecido que es necesario en el control de convencionalidad que las interpretaciones judiciales, administrativas y las garantías judiciales se apliquen en correspondencia a los principios señalados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con respecto a las garantías jurídicas la Corte ha sostenido que es obligación de todo poder, autoridad y órgano del Estado parte en la Convención, el controlar que los derechos humanos de todas las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados; que esta obligación de garantía implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras por medio de las cuales el poder público se manifiesta para asegurar su capacidad de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Garantizar significa, prevenir, investigar las disposiciones del derecho interno, evitando que en lo posible se produzcan violaciones, todo ello representa el deber de respetar los derechos humanos. Otro deber es adecuar el derecho interno a las disposiciones de la Convención, ya que una vez violadas las disposiciones de la Convención se establece la obligación de adecuar, amoldar o adaptar las disposiciones del derecho interno a los tratados. Si las normas nacionales de cualquier tipo y/o las prácticas estatales no protegen adecuadamente a los derechos y libertades establecidas por el derecho internacional, debe adecuarlas a estas normas y en su caso suprimir aquellas que no son acordes al sistema.

El control concentrado de convencionalidad se lleva a cabo en dos niveles: por la Corte Interamericana, al resolver un caso en definitiva y al interior de los Estados cuando este control se lleva a cabo por los tribunales o cortes constitucionales, en aquellos países en los que existe, o en las cortes supremas que hacen las veces de tales, como es el caso de nuestro país.

5.7. Órganos encargados de ejercer el control de convencionalidad

Las sentencias de la Corte Interamericana, al referirse al control de convencionalidad, no hizo distinción respecto a la jerarquía, naturaleza u orden jurisdiccional al que pertenecen los jueces y tribunales internos; refirió en forma genérica al Poder Judicial y señaló que los jueces de los Estados parte están sometidos a la Convención Americana, indicando que “[...] *los órganos del Poder Judicial deben ejercer, no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio [...]*”.⁴⁸⁵ En razón de que se deben agotar los recursos efectivos del derecho interno, los primeros llamados a ejercer este tipo de control son los jueces y tribunales ordinarios, como se establece en el artículo 46.1 de la Convención, dado el carácter subsidiario de la intervención de la Corte una vez agotados los recursos del derecho nacional, de lo que deriva un esquema de control difuso, ejercido por los jueces y tribunales ordinarios que pertenecen al Poder Judicial de un Estado.⁴⁸⁶

Derivado del caso Rosendo Radilla contra el Estado mexicano, se estableció una distinción fundamental en lo que se refiere al control de la Constitución, que inspira al control de convencionalidad, la que radica en distinguir entre la invalidez de las normas y la inaplicabilidad de estas. Para declarar la invalidez de las normas se debe contar con las atribuciones de aquellos órganos expresamente facultados para ello, en consideración a que no se da compatibilidad de dicha norma con los valores y principios que inspiran a la jerárquicamente superior, representando un rompimiento con el sistema, al no presentarse la regla de reconocimiento o pedigrí de origen, como lo llamó Heber Lionel Adolphus Hart.⁴⁸⁷ Los efectos de la declaratoria de invalidez de una norma traen consigo la expulsión del sistema jurídico, que pueden impactar a las partes en el proceso en ocasiones o producir efectos *erga omnes* en algunos supuestos en los que se requiere una votación calificada.

Cuando los jueces o tribunales advierten que una norma es notoriamente contraria a los postulados que soportan el sistema jurídico, procede su inaplicabilidad, considerando que el contenido de carácter superior prevé una cuestión diversa, por lo que existe la facultad para omitir su aplicación atendiendo a los preceptos de las normas constitucionales, que también

⁴⁸⁵ Hitters, Juan Carlos, *op cit.*, p. 2.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁸⁷ Sánchez, Olga María, *op. cit.*, p. 9.

refieren a las disposiciones contenidas en tratados internacionales de los que México sea parte en materia de derechos humanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el control de convencionalidad corresponde a todos los operadores jurídicos del país como una obligación que deriva de las reparaciones impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para atender el deber de garantizar la vigencia y observancia de los preceptos en materia de derechos humanos que se ven contemplados en el sistema interamericano, en lo que se refiere a la inaplicabilidad de las leyes, ya que la expulsión de una norma del sistema jurídico nacional es una atribución encomendada a determinados órganos del Poder Judicial de la Federación. Tratándose de disposiciones constitucionales y partiendo de la interpretación del artículo 133 de nuestra carta magna, los operadores jurídicos están facultados para inaplicar una norma cuando se contrapone al texto constitucional o a las disposiciones de algún tratado internacional ratificado por México en materia de derechos fundamentales.

Como vemos, los operadores jurídicos a quienes les corresponde resolver cuestiones de legalidad, es decir de justicia ordinaria, incidentalmente son partícipes de la justicia constitucional, partiendo de la interpretación de los artículos 1 y 133 de nuestra Constitución, en razón de estar facultados para la inaplicación de las normas que se opongan a la Constitución. Esto significa que los juzgadores locales y federales en todos aquellos juicios ordinarios tratándose de derechos humanos están facultados para no aplicar la norma legal al contravenir a la constitucionalidad, realizando en cierto modo un control de constitucionalidad y a los tratados internacionales, ejerciendo un control de convencionalidad, aplicando los preceptos establecidos en nuestra Constitución.

El parámetro de análisis que han de realizar los jueces nacionales en primer lugar se integrarán por el capítulo de derechos humanos reconocidos por la Constitución, así como por los criterios y tesis jurisprudenciales dadas por el Poder Judicial de la Federación, en segundo lugar por los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, y en tercer término, por los criterios vinculantes señalados en las sentencias en las que México haya sido parte, dictadas por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, y cuando no haya sido parte tendrá como criterios orientadores tanto a su jurisprudencia como a los precedentes de este organismo jurisdiccional interamericano.

Son tres los pasos de interpretación para los juzgadores en cuanto a su facultad para aplicar o inaplicar una ley:

1. Interpretación conforme en sentido amplio. Considerando la disposición constitucional de favorecer a las personas en sus derechos humanos con la protección más amplia, se trata que, tanto en la función de los jueces como de cualquiera otra autoridad en el país, deben interpretar el orden jurídico conforme a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y establecidos en los tratados internacionales en lo que sea parte el Estado mexicano.
2. Interpretación conforme en sentido estricto. Con la finalidad de evitar el que se vulneren los derechos humanos al existir varias interpretaciones jurídicamente válidas, deben inclinarse a aquella que cuya ley sea acorde a los derechos humanos reconocidos por la ley fundamental y por los tratados internacionales en los que México sea parte, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes.
3. Inaplicación de la ley cuando no sea posible atender las alternativas anteriores. Este es el último recurso para garantizar la primacía y efectiva aplicación de los derechos humanos contemplados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México, dándole un papel preponderante a los jueces ordinarios sin que ello afecte al régimen federal ni al principio de división de poderes, quedando los derechos humanos en la cúspide de protección de todos los operadores judiciales y de cualquier autoridad del Estado mexicano.

5.8. El Bloque de Constitucionalidad como criterio conceptual de referencia para la interpretación conforme

Se ha sostenido, que aunque no se tenga un significado preciso de lo que es el bloque de constitucionalidad, por su elasticidad semántica, se trata de un concepto, de una categoría jurídica, que pertenece al Derecho Constitucional Comparado y que reúne aquellas normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país, que no se refiere solamente a aquellas que se encuentran establecidas expresamente en la Constitución sino

que incorpora a aquellas que el mismo texto constitucional hace referencia o remite, incluyendo aquellos principios y valores, que no están presentes en su texto.⁴⁸⁸

Los estándares internacionales sobre derechos humanos son parte fundamental del Bloque de Constitucionalidad, por remisión expresa de nuestra carta magna, -en algunas constituciones la referencia es tácita-, por lo que materialmente dichos estándares son normas constitucionales, con sus principios y reglas. Se trata de un mecanismo de apertura del derecho Constitucional al derecho internacional de los derechos humanos, a los tratados internacionales en esta materia, ampliándose la Constitución con normas de este rango, por remisión expresa de la misma.⁴⁸⁹

La remisión de la Constitución a otras normas como los tratados internacionales les produce un alcance y valor constitucional, con efectos determinados por la ley fundamental, generándose una integración sistemática, entre las normas propiamente constitucionales y a las que aquella se remite; su alcance y valor deriva de la cláusula de remisión y no por el uso del concepto bloque de constitucionalidad, ya que este se trata de una herramienta descriptiva y no prescriptiva, de un concepto o categoría que no crea una situación jurídica o implicaciones en el derecho constitucional, sino que ofrece una explicación de una realidad normativa.⁴⁹⁰

De esta manera los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se ven investidos de un status especial por la íntima unidad axiológica y normativa con las Constituciones contemporáneas, al ubicar en la cúspide tanto a los derechos constitucionales fundamentales como aquellos consagrados en las convenciones y tratados internacionales, siendo de los derechos humanos su fuente natural.

En el propósito de alcanzar una mayor protección de la dignidad humana, el derecho constitucional y el derecho internacional se ayudan mutuamente, al reconocerse en una convergencia dinámica, manteniéndose en una relación inescindible en materia de derechos

⁴⁸⁸ Rodríguez, Graciela; Arjona, Juan Carlos; y, Fajardo, Samir, *Bloque de Constitucionalidad en México. Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*, México, Coedición: SCJN, CDHDF y ACNUDH México, 2013, p. 9.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁹⁰ *Ibidem*, p. 20.

humanos, apoyándose de dos principios fundamentales: *pro personae* y de interpretación conforme. La categoría jurídica llamada Bloque de Constitucionalidad que se ha desarrollado de manera amplia en el derecho constitucional internacional, le otorga status o rango constitucional a determinadas normas internacionales que tengan por contenido a los derechos humanos.

Se han propuesto como efectos jurídicos del Bloque de Constitucionalidad por parte de Góngora Mera,⁴⁹¹ los siguiente: “a) Aplicabilidad directa de los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque; b) inconstitucionalidad de las actuaciones estatales contrarias a los derechos reconocidos en el bloque; c) expansión de la labor interpretativa de los jueces; d) irradiación del poder normativo del bloque a ordenamientos internos; e) incorporación de los principios de interpretación del derecho internacional; f) poder vinculante de las declaraciones de derechos humanos incorporadas al bloque; g) protección ampliada del derecho a la igualdad; h) constitucionalización de derechos consagrados en normas internacionales; i) constitucionalización de los derechos humanos de sujetos específicos; j) modificación de competencias en el orden interno; k) inclusión de nuevos tipos penales y reforzamiento de los existentes, y; l) reconocimiento del derecho de petición individual ante órganos internacionales y habilitación de la jurisdicción internacional de los derechos humanos”.

En una dimensión formal al bloque de constitucionalidad se le ha considerado como criterio para definir la jerarquía constitucional de las normas; en una dimensión sustantiva se utiliza como parámetro de constitucionalidad de las normas, y en una dimensión hermenéutica como criterio para resolver casos constitucionales. De las ambigüedades semánticas que de esto deriva, la Corte Constitucional Colombiana se refiere al bloque en sentido estricto y ahí ubica a las normas de jerarquía constitucional y en sentido lato incorpora a otras disposiciones sin este rango, pero que constituyen un parámetro de constitucionalidad de las leyes, que pueden producir la invalidez de una norma sometida a control.

Lo anterior significa que, partiendo de un sentido lato, debe incorporarse al bloque las recomendaciones de los órganos de monitoreo de tratados de derechos humanos como

⁴⁹¹ *Ibidem*, pp. 26-27.

parámetro vinculante de constitucionalidad de las leyes por su sentido hermenéutico, por lo que su alcance está ligado al sistema de fuentes del derecho internacional de estos derechos como la jurisprudencia, la doctrina, los principios generales del derecho, la costumbre internacional, las normas de *ius cogens* y *soft law*.⁴⁹²

La interpretación que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los comités de las Naciones Unidas deriva de la aplicación de las normas de los tratados, de su actividad jurisdiccional, que es parte de su competencia material y central de su objeto, por lo que estos organismos especializados han sido creados por los Estados para estos efectos, por lo que al ser parte del bloque de constitucionalidad los tratados internacionales de derechos humanos, la interpretación de estos corresponde a los organismos ya citados.

Si no existe interpretación previa respecto de las disposiciones de los tratados realizada por organismo internacional, vendrá en su auxilio la autoridad nacional para su desarrollo jurisprudencial atendiendo al objeto y fin del tratado, favoreciendo a las personas de la mayor protección de sus derechos. De esta manera, los tratados ingresan al bloque de constitucionalidad por la remisión realizada por una Constitución, y como efecto necesario también las demás fuentes del derecho Internacional de derechos humanos que aclaran o desarrollan las normas de los tratados para definir los alcances y el contenido de los derechos humanos como parámetro inexcusable para la interpretación conforme y el principio *pro personae*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que para definir el alcance del derecho aplicable en los casos contenciosos que le toca resolver, queda incorporar a su análisis jurídico, además de los tratados en esta materia, otras normas de contenido y efectos jurídicos variados, como es el caso de resoluciones y declaraciones que establecen el estándar de *corpus juris* de los derechos humanos, que en su conjunto se encuentran convenios, tratados, declaraciones y resoluciones.

Para la interpretación de los tratados que son usados como parámetro de constitucionalidad se cuenta con normas que son claras y precisas para su desarrollo, así se establece en los

⁴⁹² *Ibidem*, p. 28.

artículos 31 y 32 de la Convención Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 que señalan:

Artículo 31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado, en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos sus preámbulo y anexos:
 - a) Todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; y,
 - b) Todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.
3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:
 - a) Todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o la aplicación de sus disposiciones;
 - b) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; y,
 - c) Toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.
4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

Artículo 32. Medios de interpretación complementarios.

Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31 o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) Deje ambiguo u obscuro el sentido; y,
- b) Conduzca a un resultado manifestante absurdo o irrazonable.⁴⁹³

De igual manera los tratados internacionales de derechos humanos señalan normas de interpretación que deben considerarse al ser usados como parte de constitucionalidad. Así la Convención Americana de Derecho Humanos en su artículo 29 establece:

Artículo 29. Normas de interpretación.

Ninguna disposición de la presente Convención puede interpretarse en el sentido de:

- a) Permitir a alguno de los Estados Parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno; y,
- d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Al ser el bloque de constitucionalidad un criterio conceptual de referencia para la interpretación conforme, se tiene un modelo dinámico de interpretación constitucional en la que las fuentes del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional de Derechos Humanos, deben armónicamente interactuar para conseguir la protección más amplia y efectiva de los derechos humanos.

Es decir, para definir el contenido y alcance de los derechos humanos consagrados en los Tratados internacionales debemos incorporar las diversas fuentes del Derecho Internacional de Derechos Humanos como referente jurídico, ya que no solo opera como criterio para la

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 31.

interpretación conforme, sino también define el marco normativo en el que se resuelven las obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.⁴⁹⁴

En la construcción *Ius Constitutionale Comunque* latinoamericano, uno de los elementos más importantes ha sido el control de convencionalidad, ya que se ha convertido en una institución jurídica que ha vigorizado el diálogo jurisprudencial entre las autoridades de los Estados parte de la Convención y la Corte Interamericana, estableciendo estándares comunes en materia de derechos humanos; gracias a este control, las autoridades nacionales cuentan con una herramienta para utilizar el *Corpus Iuris interamericano* como parámetro normativo para dirimir los casos sobre la protección de derechos humanos en el ámbito interno. El diálogo jurisprudencial surge del fenómeno de constitucionalización del derecho constitucional en materia de derechos humanos y a la creación de la doctrina del control de convencionalidad.

En la *Ius Constitutionale Comunque* un concepto clave es el diálogo jurisprudencial, el que está sujeto a distintos niveles de intensidad: en el mínimo están los Estados que son miembros de la organización de Estados Americanos, pero que no ha ratificado el Pacto de San José y que no reconocen la jurisdicción de la Corte, y de los que han denunciado la Convención Americana. El segundo nivel corresponde a los Estados que han firmado la Convención pero que no han reconocido la competencia contenciosa de la Corte. En el tercer nivel de intensidad están todos los Estados que pertenecen a la OEA, que son parte de la Convención y que han aceptado de la Corte Interamericana, su competencia contenciosa.

El bloque de convencionalidad tuvo inicio por el pacto de San José, siguió con las Convenciones sobre diferentes aspectos de derechos humanos, continuó con las sentencias de la Corte Interamericana, con las opiniones y decisiones de la Comisión Interamericana y se extendería en el nutrido cuerpo de convenios internacionales aprobados en los últimos cincuenta años que suman más de cincuenta.

Tratados internacionales de carácter universal y regional que sirven como parámetro de interpretación de la normatividad interna, encontramos: La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU; La Declaración Americana de los Derechos del Hombre y el

⁴⁹⁴ *Ídem*.

Ciudadano-Pacto de San José de Costa Rica de 1969, que ha sido llamado *soft law*, término acuñado por Lord McNair y conocido como “derecho suave”, que identifica al conjunto de instrumentos, resoluciones, recomendaciones, códigos de conducta, declaraciones, catálogos o lineamientos no obligatorios o no vinculantes de diferentes organismos internacionales, particularmente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituida en una especie de “legislador universal”, que comprenden principios, reglas y líneas de acción sobre diversos temas de derechos humanos, medio ambiente, colonialismo, y otros.; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; Los Convenios de la OIT, como el Convenio 21 sobre emigrantes; los Convenios 29 y 105 sobre Abolición del Trabajo Forzoso; los Convenios 81 y 129 sobre Inspección del Trabajo; Convenios 87 y 98 sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva; el Convenio 116 sobre la Preparación de las memorias sobre la Aplicación de convenios por parte del Consejo de Administración de la OIT; el Convenio 138 sobre edad mínima de Admisión al empleo; el Convenio 154 sobre Fomento de la Negociación Colectiva, el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas; el Convenio 160 sobre Estadísticas en el Trabajo; el Convenio 182 sobre Prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su eliminación; y, el Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes; debemos sumar también el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; Los Instrumentos de Protección de los Derechos de los Niños como la Declaración de Ginebra de 1924; la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 y, reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos; las Reglas de Beijing y Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad; la Convención Internacional sobre Derechos del Niño; la Declaración de Derechos del Retrasado Mental; la Declaración de Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas; el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad; los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y

para el Mejoramiento de la Salud Mental; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; así como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, parte histórica del bloque de constitucionalidad.⁴⁹⁵

5.9. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos

Teniendo claro que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos contiene la interpretación auténtica de los derechos consagrados en la Convención Americana de los Derechos Humanos, esta tiene carácter vinculante que exige respeto y la obligación de los Estados parte de garantizar su aplicación en sus ordenamientos, en la aplicación del control de convencionalidad.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha pasado por varias etapas en el desarrollo del concepto de control de convencionalidad.

Primera etapa:

Se clarificaron los aspectos generales de la figura del control de convencionalidad. Se estableció que el poder judicial deber realizar una especie de control de convencionalidad de naturaleza diversa aquel ejercicio propio del derecho constitucional; que este control incluye la interpretación que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos de las obligaciones internacionales del Estado, dejando aún lado el que en algunos sistemas internos esta es una cuestión debatida.

La Jurisprudencia reúne los elementos centrales del control de convencionalidad: a) La obligación del poder judicial de cumplir con la normativa internacional que el Estado ha recepcionado internamente y que por tanto ha pasado a ser parte del sistema normativo interno; b) La declaración de que este es un ejercicio hermenéutico que debe buscar la efectividad de los derechos consagrados convencionalmente y evitar que el Estado incurra en responsabilidad internacional; c) El señalamiento de que las normas contrarias a la Convención no pueden tener efectos en el ámbito interno, toda vez que dichas normas

⁴⁹⁵ Olano, Hernán Alejandro, *op. cit.*, pp. 75-76.

incompatibles con las obligaciones internacionales constituyen un ilícito internacional que hace responsable al Estado; y, d) Para realizar dicho ejercicio interpretativo el juez debe tener en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁹⁶

Segunda etapa:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el control debe ejercerse incluso de oficio por la magistratura local, es decir, por los jueces nacionales y estatales, dentro del ámbito de sus competencias y funciones. Ello le reviste de legitimidad al sistema al tomar en consideración la organización interna del Estado para un funcionamiento coherente de las instituciones. Es claro que la Corte Interamericana no impone un sistema, pero sí establece cuáles son las obligaciones que tiene el intérprete, cualquiera que sea el sistema constitucional nacional.⁴⁹⁷

Tercera etapa:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que este control compete a cualquier juez o tribunal que materialmente realice funciones jurisdiccionales, mismo que debe realizarse en el ámbito de competencias de cada magistratura, de cada órgano jurisdiccional. Esta apertura hacia los órganos competentes para realizar el control permite la inclusión de los tribunales constitucionales y reafirma la idea de que todo juez debe realizar este control, con independencia de las características particulares de la organización de sus funciones.⁴⁹⁸

Cuarta etapa:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos incorpora como órgano competente para realizar el control de convencionalidad a toda autoridad pública, es decir, se amplía el espectro desde el poder judicial a todos los órganos públicos, sean del poder legislativo o ejecutivo, a raíz o a propósito del análisis de la compatibilidad de una ley de amnistía

⁴⁹⁶ Nash, Claudio, *Control de Convencionalidad*, op. cit., p. 496.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, p. 497.

⁴⁹⁸ *Ídem*.

aprobada democráticamente, con las obligaciones que impone la Convención Americana de Derechos Humanos.⁴⁹⁹

Al respecto se ha señalado: “La Legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en caso de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de los susceptible de ser decidido por parte de las mayorías, en instancias democráticas, en las cuales también debe privar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad”.⁵⁰⁰

La democracia es de mayorías y minorías, los derechos de ambas están salvaguardados sin afectación a los más débiles, quedando su vulneración fuera del alcance de los mayoritariamente más fuertes, interviniendo el control de convencionalidad de ser necesario, ante la eventual afectación a este principio.

Si la convencionalidad permite que los derechos humanos consagrados en la Constitución y en la Convención Americana de los Derechos Humanos y otros Tratados firmados y ratificados por México, sean respetados y ejercidos, depositándose el control en toda autoridad del poder público y en instancias jurisdiccionales, bajo la modalidad difusa, al discriminar todo juez o tribunal, a las normas internas que se contrapongan a las convencionales, tal garantía permite en forma fehaciente que al cumplirse escrupulosamente este control, será mayor la protección de los derechos humanos. Por lo anterior, es de fácil deducción probar nuestra hipótesis, que con ejercicio pleno de la convencionalidad se logrará un mayor avance en el respeto y protección de los derechos humanos.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, p. 499.

⁵⁰⁰ Corte IDH: *Caso Gelman vs. Uruguay*, 24 de febrero de 2011, párr. 239.

CONCLUSIONES

Democracia es la forma de gobierno que exige el bienestar social e individual de las personas, la satisfacción de sus necesidades, su progreso económico y cultural, el respeto a sus derechos de igualdad y libertad, así como todos los procedimientos para lograrlo, las reglas para la conformación y ejercicio del poder, la toma de decisiones bajo control ciudadano y las concernientes a la evaluación de sus resultados.

La democracia política, formal o procedimental se refiere a las reglas para distribuir el poder político entre la mayoría de los ciudadanos derivado del ideal de igualdad, se enfoca al establecimiento de acuerdos y compromisos de los actores sociales e institucionales para la resolución pacífica de los conflictos, en las que prevalece la regla de la mayoría para la toma de las decisiones, la conquista del poder y su ejercicio.

La democracia sustancial o de contenido tiene por objeto la igualdad y la libertad, se apoya en el Estado de derecho para conseguirlo, subordinando a autoridades y gobernados a la Constitución y a la ley, bajo un esquema de división de poderes, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Para ser entendida la democracia como un sistema de vida debe exigirse en la realidad la condición de justicia social; significa la realización de los derechos sociales, económicos y culturales y ecológicos, haciendo frente a todos los obstáculos que impiden la cohesión social.

El impulso ideológico de la democracia en México lo encontramos en el proyecto de la Constitución de Apatzingán que propugnó por establecer el reconocimiento a la igualdad y la libertad como los principales valores democráticos, la división de poderes como un elemento necesario para evitar su concentración y sus indeseables resultados, los derechos en materia política, seguridad jurídica y propiedad, así como el deber del Estado en su protección y garantía; la responsabilidad de las autoridades para su sanción si invaden los límites establecidos por las leyes, tanto en el marco de sus funciones y atribuciones, como en lo relativo a los derechos humanos.

El deseo vehemente de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población mexicana estuvo presente en los movimientos de independencia, reforma y revolución, propiciando este último la primera Constitución social del mundo. Con el paso de los gobiernos posrevolucionarios se estableció en México un régimen de partido de Estado hegemónico protagonizado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se mantuvo en el poder por más de setenta años, configurándose un régimen autoritario por la fragilidad del Estado de derecho, el control absoluto de los actores políticos, la inequidad en la distribución de la riqueza y una gran concentración del poder en el Presidente de la República.

México aún se encuentra en transición a un régimen democrático, se requiere mayor participación ciudadana en el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas, con bases constitucionales sólidas en materia de Estado de derecho, rendición de cuentas, participación y competencia política, justicia, reciprocidad y garantías eficientes y funcionales para el respeto, protección, promoción y ejercicio de los derechos humanos, acompañadas por una cultura por la constitucionalidad.

El desarrollo democrático en México no ha alcanzado sus fines, en esencia la igualdad y libertad sigue siendo una aspiración, los procedimientos para lograrlo no están funcionando y los resultados muestran incapacidad del gobierno para conseguir satisfacción de las necesidades e intereses de la población.

El desarrollo democrático en México presenta retrocesos por la desigualdad, corrupción, impunidad y violencia, se le llama Estado precario con visos de autoritarismo por tradición, el voto aún condicionado por la manipulación, el chantaje y el hambre, con baja participación ciudadana y ejercicios gubernamentales con opacidad y poca transparencia, con muy limitada capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, ya que los intereses que han prevalecido son los del grupo en el poder: los partidos políticos, los poderes fácticos en el ámbito empresarial, financiero, sindical, los medios de comunicación y otros.

La calidad democrática se refiere a la eficiencia y eficacia del régimen que mantiene estructuras institucionales estables para proveer igualdad y libertad a los individuos; engloba procedimientos que son necesarios para el correcto funcionamiento de las instituciones y sus

mecanismos para alcanzar su contenido, mediante la evaluación de su accionar por vía de la rendición de cuentas, el respeto al Estado de derecho y sus resultados que han de satisfacer a los ciudadanos.

Hemos pasado de un régimen autoritario a uno más abierto a prácticas democráticas, se han fortalecido las dimensiones procedimentales en materia de elecciones, partidos y competencia política, resultando muy débiles el Estado de derecho y la rendición de cuentas; en las dimensiones de contenido estamos lejos de los ideales democráticos para alcanzar igualdad de los individuos por la discriminación, pobreza, impunidad y corrupción; la libertad está restringida por el burocratismo, la baja competitividad, las inconsistentes reglas de seguridad jurídica, la violencia y la inseguridad. En reciprocidad, la dimensión de los resultados, estos son desfavorables, existe insatisfacción social al no atenderse sus necesidades como obra esperada de un buen gobierno, por lo que en México no tenemos calidad democrática.

No hemos alcanzado los valores democráticos; existe afectación a la libertad política por las prácticas electorales ilegales; la desigualdad es fruto de la inequitativa distribución del ingreso, la inequidad de género, la discriminación a minorías religiosas, indígenas, migrantes y miembros de la comunidad LGTBTTTI; la opacidad, la falta de rendición de cuentas y la corrupción hacen invisible al poder, que conjugada con una endeble participación ciudadana trae consigo falta de control en las decisiones y en la vigencia del Estado de derecho.

La inseguridad representa un condicionamiento de libertades y derechos, lo que inhibe su pleno respeto; registramos tasas de homicidios muy por encima del promedio en América Latina; existen grandes cárteles y cientos de grupos criminales que han venido a desestabilizar la democracia; los feminicidios en México también atentan y restringen los derechos y libertades civiles que se califica como “disrupciones en la calidad democrática”, ya que muchas muertes quedan sin castigo.

Mientras no poseamos una cultura de participación ciudadana y se institucionalicen los derechos y libertades bajo el estricto respeto al Estado de derecho, la consolidación de la democracia mexicana no llegará; las prácticas, valores, estructuras y normas democráticas deben primero llegar para que se afirmen y adquieran estabilidad en el tiempo. La cultura

constitucional, de legalidad, la educación cívica y la ética social son elementos primordiales para revertir el carácter defectuoso o imperfecto de nuestra democracia; se requiere de un exhaustivo trabajo de la presente y futuras generaciones para lograr calidad democrática en nuestro país, para luego aspirar a su consolidación.

Se debe desconcentrar el poder y abrir los canales de diálogo, deliberación y negociación entre mayorías y minorías, para alcanzar nuevos arreglos institucionales e ir a una democracia de calidad, promoviendo la paz social, la igualdad social, política y económica. Es importante conjugar los factores institucionales, culturales y estructurales, para alcanzar una sociedad políticamente equilibrada, que impulse un crecimiento económico sostenido para evitar la desigualdad social que imposibilite la calidad y consolidación democrática. La institucionalización de los derechos y libertades, van acompañados de la justicia social.

Debemos erradicar las reglas informales institucionalizadas, que son hábitos perniciosos heredados del régimen autoritario, llevará su tiempo, y hasta no lograrlo nuestra democracia seguirá siendo de baja calidad, me refiero a la ilegalidad, corrupción, impunidad, baja rendición de cuentas, restricción a la información pública y a la libertad de prensa, baja calidad educativa, en salud, en servicios públicos, violencia, inseguridad, desempleo, pobreza y violación de los derechos humanos. Debemos aceptar que no existe la cultura institucionalizada del Estado de derecho.

Existe un gran déficit en materia de Estado de derecho por incumplimiento a la ley, de ahí la arbitrariedad, autoritarismo, corrupción, impunidad e inseguridad; los pesos y contrapesos entre los poderes públicos se desvanecen por los intereses de partido y el reparto de escaños, neutralizando la libertad e independencia que debe existir; en materia electoral aún prevalecen una serie de prácticas ilegales que empañan la libertad de elección por la injerencia gubernamental, el rebase de topes de campaña y el financiamiento ilegal.

La fragilidad del Estado de derecho se demuestra con la poca o nula transparencia del actuar de las autoridades, poniendo al descubierto tráfico de influencias, desvío de recursos, abuso de poder, incumplimiento de responsabilidades legales y deficiencias en los órganos de fiscalización, por lo que la rendición de cuentas es una asignatura pendiente.

En México el apoyo a la democracia registra los niveles más bajos de Latinoamérica; respecto a la satisfacción con la democracia también se ha ubicado en los últimos lugares; se considera que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, y que lo que se vive en México no es una democracia.

La corrupción es un problema de grandes dimensiones, es la antítesis del Estado de derecho por la violación sistemática del principio de legalidad, este flagelo ataca las instituciones, daña a los ciudadanos en su derecho a la seguridad jurídica y obstaculiza el acceso a la justicia. Se vive en México la captura del presupuesto por su mal uso en la esfera municipal, estatal y federal, se ejerce con discrecionalidad, opacidad e impunidad, inhibiendo los programas de desarrollo, las acciones y las políticas públicas. Falta mucho por lograr con los mecanismos en pro de la transparencia, del derecho de acceso a la información y la participación ciudadana.

México tiene graves problemas en materia de impunidad, ya que no se encuentra a los responsables de la comisión de ilícitos, son pocas las sentencias condenatorias y muchos delitos no se denuncian por el desencanto con la justicia, además tenemos un déficit considerable de jueces y policías.

En participación ciudadana, seguridad individual, orden cívico, poder judicial independiente, sistema judicial moderno, capacidad administrativa e institucional, integridad y lucha eficaz contra la corrupción y fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos ciudadanos bajo control civil, se nos califica como una de las democracias de más baja calidad por la alta incidencia del crimen organizado asociado al narcotráfico y fuerzas de seguridad que a menudo se asocian a actividades ilícitas.

La condición de igualdad en la población para el control de la toma de decisiones de las autoridades es difícil de alcanzar por los grandes contrastes que existen en materia económica, social y política en el país; se tienen para millones de mexicanos limitadas posibilidades de desarrollo humano, acceso al poder público, escaso interés en la democracia y en la participación política. Los ciudadanos poco vigilan, sancionan y exigen de las autoridades la toma de decisiones a sus necesidades para así controlar el ejercicio del poder.

Los niveles de bienestar han disminuido, la economía no ha crecido y no ha generado los empleos necesarios, un 27% de mexicanos manifiesta no tener suficiente comida y un 40% que sus ingresos no les alcanzan para atender sus necesidades primordiales; registramos a 53.4 millones de personas pobres, 21.4 millones con ingresos menores a la línea de bienestar mínima, sin vivienda propia un 46% de la población y un 77% de indígenas se encuentran en pobreza.

En materia de competitividad, México ha descendido por la baja calidad de sus instituciones y su legislación, somos un país poco atractivo para los inversionistas globales por la corrupción, la inseguridad, el rezago en la infraestructura pública, la tramitología engorrosa, los bajos niveles de escolaridad, el desempeño del gobierno, la eficacia del gasto público y la interacción con los actores privados.

Por sus resultados México reprueba en su régimen democrático, no existe calidad democrática por la debilidad del Estado de derecho que afecta directamente a la transparencia y rendición de cuentas, ante lo ominoso de la corrupción, impunidad, inseguridad y la lacerante desigualdad, factores que inciden negativamente en el ejercicio de las libertades y de todos los derechos humanos.

La democracia debe incluir la libertad personal, de pensamiento, reunión y asociación y además de precondiciones para lograr su efectividad, es decir, tiene que ser liberal y social al mismo tiempo, para ser real y no solo aparente. Esto significa que un sistema democrático debe garantizar aquellos derechos sociales que sean necesarios para una vida digna, siendo fundamentales la educación, la salud, la vivienda y el trabajo.

No hay democracia sin la vigencia y positividad de los derechos humanos, por lo que debemos construir una democracia de calidad para conseguir su observancia, respeto y protección; su ejercicio pleno. Al tener una democracia imperfecta, defectuosa e híbrida como han calificado a la mexicana, es posible explicar el deteriorado estado que guardan en nuestro país los derechos humanos.

Los derechos humanos son las prerrogativas, atributos y facultades esenciales que poseen las personas por su naturaleza individual y social, que constituyen un límite al poder estatal, se

fundamentan en su dignidad en razón de su condición humana, para hacer posible el pleno desarrollo de su personalidad en forma integral; provienen del *ius naturalismo* que van más allá de lo que establece la norma, siendo un deber-ser en correspondencia a su dignidad humana, considerados ideales o paradigmas consolidados para la humanidad.

Los derechos humanos y la democracia tienen una relación íntima, se perfeccionan, se desarrollan o se declinan juntos, unos siguen la suerte del otro; en la democracia la salvaguarda de los derechos humanos es su objetivo fundamental, le dan forma jurídica, sustancia y contenido a la democracia, a través de ella se materializan los valores de igualdad, libertad y seguridad jurídica, se mezclan con principios formales de naturaleza procedimental como el sufragio, las elecciones, la competencia electoral, la representación, la toma de decisiones, etcétera, con principios sustanciales para producir bienestar en el pueblo, como el suministro de educación, salud, trabajo, vivienda, alimentación y mejora progresiva en sus condiciones sociales, económicas y culturales.

Los contextos socio políticos determinan y habrán de determinar siempre si un ordenamiento jurídico ha de promoverse para iniciar su vigencia o iniciar su aplicación con funcionalidad y eficacia, por ser fenómenos de carácter fáctico los que influyen en los procesos normativos, como el de un poder constituyente o la actividad legislativa secundaria; contextos socio-políticos de los que participan los factores reales de poder, cuya presencia no se agota en la sola creación de la ley, sino permanecen e interactúan persiguiendo intereses en los procesos de su aplicación, eficacia y funcionalidad.

La tensión resultante del liberalismo que opta por libertad, los derechos civiles y políticos y por una igualdad abstracta y no sustancial, no comulga con los principios de la democracia, sobre todo por privilegiar la competencia que perpetua las elites, al monopolio y la concentración de la riqueza; el republicanismo al acoger los derechos sociales, económicos, culturales y ecológicos, que buscan dar un trato y modo de vida digna a todas las personas, a través de la compensación de los excedentes, para acceder a una sociedad más justa, fortalece los valores democráticos.

Es un fenómeno de la globalización la conformación de Estados democráticos bajo la condición de los derechos humanos, contrastando con la globalización económica que ha

generado gran desigualdad no obstante el crecimiento económico de los países, que se concentra en las multinacionales, la burguesía estatal y las élites capitalistas locales, haciendo que los flujos financieros y el mercantilismo rebasen los ordenamientos estatales, afectando los derechos sociales, económicos, culturales y ecológicos como efecto del neoliberalismo.

Las democracias en tanto configuraciones estatales se ven impuestas por límites de un ordenamiento supranacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que produce cierta tensión entre la democracia y los derechos humanos, sobre todo porque los Estados democráticos deben cumplir con lo estipulado en el derecho internacional, estableciendo sólo obligaciones y no derechos para los Estados, que regularmente en el derecho internacional se negocian, otorgándose concesiones recíprocas, que en esta materia no tienen cabida, siendo su obligación el respetar los derechos humanos de los individuos bajo su jurisdicción.

La globalización somete la soberanía de los Estados al punto de ajustar su legislación y sus prácticas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin que prevalezcan todos los derechos por igual, haciendo distinciones entre los derechos civiles y políticos, con los sociales, económicos, culturales y ecológicos, generando un sesgo provocado por un capitalismo exacerbado, que como forma de un colonialismo continuado, somete a los Estados, a sus economías y a su población a sus dictados, donde la acumulación sin límites es una de sus máximas, así como la autonomía individual, principios a los que se alinean y orientan los derechos humanos, otorgándoles un rigor hegemónico.

Dadas las desigualdades, la miseria y la violación desmedida de los derechos humanos, estos han de tomar una posición contrahegemónica, para luchar contra este estado de cosas, lo que provoca diversas tensiones para alcanzar una sociedad con mayor equidad, con justicia para los pobres, desempleados, enfermos, discapacitados, inmigrantes indocumentados, mujeres, indígenas, afrodescendientes, gays, lesbianas, etcétera.

Con el neoliberalismo se pretende colonizar los principios del Estado y la comunidad, con cambios en la regulación de los derechos humanos. El vínculo del poder político con el económico, las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales, el predominio de las empresas multinacionales, la alta concentración de la riqueza, ha obligado

a reorganizar el Estado, diluyendo su soberanía y se ha sometido a una influencia creciente de agentes económicos nacionales e internacionales, que hacen a un lado los mandatos democráticos, por intereses minoritarios muy poderosos.

Ante las violaciones a los derechos humanos, el Estado es un instrumento débil y dócil a los intereses de ese poder económico supranacional, provocadas por la especulación financiera, la evasión fiscal, la desregulación del capital financiero, la corrupción generalizada, los paraísos fiscales y los negocios turbios que se realizan en los órganos legislativos, violaciones que traen consigo afectación a millones de personas.

La pobreza con sus nefastas consecuencias de marginación a los más elementales satisfactores para una vida digna en materia de salud, educación, vivienda, recreación, trabajo y otros, constituye graves violaciones a los derechos humanos, pero esta cruel realidad no se considera como tal, entendiéndose como una situación “normal” y “natural” acorde con el modelo económico y político neoliberal impuesto por la globalización, legitimado por los Estados cómplices y antidemocráticos cuyas elites obtienen grandes beneficios, interpretando el lenguaje de la dignidad humana de una manera irregular, oscura y perniciosa.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU sostiene que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente; estos elementos convergen en una misma dirección porque en su esencia forman parte de una misma idea: el bienestar colectivo, la felicidad social, el bien común.

En su resolución 19/36 la ONU establece que la democracia se basa en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural; que para contribuir a la consolidación de la democracia se deben promover por el Estado todos los derechos humanos, el derecho al desarrollo y la eliminación de la pobreza y la extrema pobreza; que se requiere de una buena gobernanza mediante la transparencia y la rendición de cuentas para construir sociedades pacíficas, prósperas y democráticas.

Las bases del Estado Constitucional permiten la consolidación normativa de la exigibilidad de los derechos y la obligatoriedad horizontal de las normas constitucionales, considerando

el principio jurídico de vinculación *erga omnes e institutas* que controla las funciones del Estado para que en la realidad social se vean los contenidos constitucionales.

El Constitucionalismo otorga obligatoriedad a los derechos humanos y su operatividad sin limitaciones, para que las políticas de los Estados fortalezcan la gobernabilidad en la atención a las necesidades de la población. Los principios, normas y programas de origen constitucional deben ponerse en ejercicio como obligación de las autoridades, para asegurar una democracia funcional que justifique la existencia del Estado.

Gracias al diseño Institucional de corte democrático que otorga relevancia a los derechos humanos, mediante la judicialización se resuelven asuntos de importancia política, social o moral, partiendo del derecho de acceso a la justicia. Los derechos humanos como pilares de nuestro Constitucionalismo están investidos de fuerza normativa y vinculatoria ante toda autoridad pública y particulares, sin embargo, su cumplimiento frecuentemente se ve sometido a criterios políticos, siendo recurrente la falta de voluntad para el diseño de programas gubernamentales que resulten eficaces.

Para la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales será necesaria la ejecución de programas y políticas públicas por la vía administrativa. La Judicialización presenta el problema de su limitado acceso, tanto en el debate por sus aspectos formales y por sus altos costos. Para amplios sectores de la población esta instancia les está vedada.

Bajo las bases de la Constitución como norma vinculante y del Constitucionalismo como modelo de Estado, se ha detonado el estudio de la jurisdicción constitucional, que proyectan la justiciabilidad de los derechos sociales, ya que de nada serviría que la Constitución los enunciara si estos no se realizan en el terreno de lo fáctico mediante el actuar de los órganos jurisdiccionales, y no se les dotara de exigibilidad en las esferas legislativa y administrativa.

Controlar el poder mediante normas, impulsadas por la comunidad internacional, produjo herramientas para la protección de los derechos humanos materializadas en instrumentos jurídicos para hacer que su respeto fuese inevitable. Es objetivo fundamental de todo Estado que se declare constitucional y democrático, la aplicación de los derechos sociales, esta es la

contribución del Constitucionalismo, que se basa en la fuerza vinculante de las normas constitucionales.

En el Estado constitucional democrático debe existir una franca separación entre el derecho y la política, siendo sencillo defenderlo en la teoría, no en la realidad; el derecho es producto de la política y una vez creado legitima al poder político y lo limita. En su aplicación es un deber-ser esa separación, aunque esa línea sea muy delgada, ya que el juzgador al decidir atenderá su ideología, su cosmovisión, sus preferencias o convicciones personales o la influencia de factores externos.

Así como existe una relación íntima entre realidad social y derecho, determinándose mutuamente, eso mismo ocurre entre democracia y derechos humanos, ambos afectan su devenir; existe entre estos elementos una interacción de constitución mutua: No existe democracia si no hay pleno y absoluto respeto a los derechos humanos; sin respeto y garantía a los derechos humanos es imposible la existencia de la democracia.

A mayor calidad democrática, mayor respeto, protección y garantías a los derechos humanos; a mayor calidad democrática, mayor eficacia y funcionalidad del régimen constitucional y del Estado de derecho y mayor vigencia y positividad de los derechos humanos; a menor calidad democrática por la ausencia de un régimen constitucional y de un verdadero Estado de derecho, mayor violación a los derechos fundamentales. Sin duda el desarrollo democrático, materializado en una calidad democrática, es condición para alcanzar un mayor avance en el respeto y protección a los derechos humanos en México.

En México aún estamos lejos de la plena observancia y respeto de los derechos humanos, nuestra ineficacia constitucional a derivado de la subordinación del derecho a la política. Se le ha tratado a la Constitución como una herramienta, un instrumento de poder, factor al que se manipula y se dirige de acuerdo a los intereses; ha sido tratada como programa de gobierno y no como norma suprema obligatoria.

Recomendaciones de organismos internacionales se han dado para atender la impunidad de violaciones de derechos humanos, ponerle fin a la tortura, las desapariciones forzadas y establecer una institución forense independiente; han denunciado un número alarmante de

ejecuciones extrajudiciales por las fuerzas de seguridad en la lucha contra el crimen organizado; han instado al gobierno a terminar con la epidemia de violencia contra los periodistas y los defensores de derechos humanos, y a combatir con mayor eficacia la discriminación en el trabajo por motivos de género.

Existe insuficiente e inadecuada atención a las víctimas, falta prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de los derechos humanos, se requiere rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales; se observan deficiencias, insuficiencias y obstáculos en la implementación de los protocolos para los casos de tortura, desapariciones forzadas y existe una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial y la realidad cotidiana en que viven los mexicanos en el acceso a la justicia y la prevención del delito.

Preocupa la situación de riesgo de grupos indígenas, migrantes, mujeres, discapacitados, personas privadas de la libertad y actores políticos por las decenas de amenazas y homicidios en precampañas y campañas registradas en México; que en las tareas de seguridad pública participen las fuerzas armadas, la ampliación del catálogo de delitos para la aplicación oficiosa de la prisión preventiva, el autogobierno en los centros penitenciarios y su sobreocupación, la corrupción existente y las deficientes medidas de seguridad que provocan violencia y homicidios.

El catálogo de derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución en el plano interno se amplió por los señalados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, lo que ha venido a integrar un “bloque de constitucionalidad”, que genera una retroalimentación recíproca entre el derecho interno y el internacional, que tienen por esencia y materia a los derechos humanos, colocando a la persona humana en el centro de la jurisdicción nacional e internacional, como sujeto de derechos.

México ha firmado y ratificado convenciones, tratados y protocolos en materia de derechos humanos desde 1966, prácticamente todos aquellos emanados por la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos; en el plano formal ha adquirido el compromiso de su promoción, respeto y garantía, en lo material no ha

conseguido darles positividad por los flagelos de desigualdad, impunidad, inseguridad y corrupción, que impiden u obstaculizan la libertad, la igualdad y los derechos sociales.

Cuando las normas nacionales no son congruentes ni compatibles con las disposiciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos, se debe proceder a la práctica de un control de convencionalidad, en el que todos los operadores jurisdiccionales del país, deben comparar las disposiciones internas, según su competencia, con los preceptos de la convención y para el caso de contravenirlas deben inaplicarlas en un ejercicio de control difuso, sin poder pronunciarse respecto a su invalidez, por ser esta una atribución exclusiva de los tribunales constitucionales, en ejercicio de un control concentrado.

Por la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se constitucionalizan los derechos humanos del plano convencional, estableciendo criterios de interpretación para la protección más amplia de estos, dando cabida al control difuso de convencionalidad ex officio a cargo de jueces federales y de jueces locales, estableciendo la obligatoriedad de la cláusula de interpretación conforme y del principio pro persona.

Partiendo de la interpretación de los artículos 1 y 133 de la Constitución, los operadores jurídicos que resuelven cuestiones de legalidad, de justicia ordinaria, incidentalmente son partícipes de la justicia constitucional, por estar facultados para la inaplicación de las normas que se opongan a la Constitución en materia de derechos humanos, o a los tratados internacionales, ejerciendo control de constitucionalidad y convencionalidad.

En la medida en que todos los operadores jurídicos del país sean eficientes y eficaces en el control constitucional y convencional en materia de derechos humanos, se garantizará su pleno y libre ejercicio, haciendo de los órganos de la administración de justicia actores fundamentales para su vigencia y observancia, con la concurrencia de los órganos legislativos y ejecutivos, impactando estas acciones en los valores democráticos y en la cristalización de una justicia tangible.

Si la convencionalidad permite que los derechos humanos consagrados en la Constitución y en la Convención Americana de los Derechos Humanos y otros Tratados firmados y ratificados por México, sean respetados y ejercidos, depositándose el control en toda

autoridad del poder público y en instancias jurisdiccionales, bajo la modalidad difusa, al discriminar todo juez o tribunal, a las normas internas que se contrapongan a las convencionales, tal garantía permite que al cumplirse escrupulosamente este control, será mayor la protección de los derechos humanos. Es por ello que con ejercicio pleno de la convencionalidad se logrará un mayor avance en el respeto y protección de los derechos humanos.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

Alarcón Requejo, Guilmer. *Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia* Madrid, España: Dykinson, 2009.

Álvarez Díaz, Oscar Luis. *Estado social de derecho, Corte constitucional y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Colombia, Siglo del hombre editores, Universidad Nacional de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1994.

Cansino, César y Covarrubias, Israel, editores. *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México, CEPACOM, 2007.

Carpizo McGregor, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Castañeda, Mireya. *Introducción al Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Fascículo 1)*. México: CNDH, 2015.

Cilia López, José Francisco. *Los Derechos Humanos y su Repercusión en el Control de Constitucionalidad y Convencionalidad*. México: Porrúa, 2016.

Comisión Nacional de los Derechos. *Panorama de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*. México: CNDH, 2018.

Concha Cantú, Hugo Alejandro. “Un diálogo constitucional: las condiciones políticas y jurídicas para una nueva constitucionalidad”. En *Hacia una nueva constitucionalidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Covián Andrade, Miguel. *Fundamentos Teóricos del Control de Constitucionalidad*. México: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2010.

De Sousa Santos, Boaventura. *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014

De Paz, Isaac. *Constitucionalismo y justiciabilidad de los derechos sociales. Estudio comparado internacional y leading cases a través del juicio de amparo en México*. México: Porrúa, 2016.

Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.

_____. *Principia Iuris*. Madrid, España: Trotta Editorial, 2016.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Derecho Procesal Constitucional Transnacional. Interacción entre el Derecho Nacional y el Derecho Internacional*. México: Porrúa, 2016.

Figueroa Romero, Raúl. *El Estado de Derecho y la Calidad de la Democracia en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2017.

García Gárate, Iván y Muro Polo, Adriana. “Estándares sobre principios generales: Nomenclatura y universalidad de los derechos; reconocimiento de derechos y garantías; restricciones”. En *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana I*, coordinado por Eduardo Ferrer, José Luis Caballero y Christian Steiner, pp. 3-18. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

García Silva, Betzaida. “Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública”. En *sexto certamen de ensayo político, Consejo Estatal Electoral del Estado de Nuevo León*. Nuevo León, México: Consejo Electoral del Estado de Nuevo León, 2015.

García, Iván y Muro, Adriana. “Estándares sobre principios generales: Nomenclatura y universalidad de los derechos; reconocimiento de derechos y garantías; restricciones”. En *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana I*, coords. Eduardo Ferrer, José Luis Caballero y Christian Steiner. México:

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

Guerra, Juan Gabriel. *La democratización de México y Chile*. México: *IEEM Breviarios de cultura política democrática* 33, 2018.

Hernández Valdez, Alfonso. “Calidad de la Democracia y transparencia en México”. En *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, editores César Cansino e Israel Covarrubias. México: CEPCOM, 2007.

Hitters, Juan Carlos. *Control de Convencionalidad. Adelantos y retrocesos, IMDPC*. México: Porrúa, 2015.

Hofbauer, Helena y Cepeda Juan Antonio. “Transparencia y rendición de cuentas”. En *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, coord. Mauricio Merino. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Kant, Immanuel. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. México: Alianza, 2002.

Lara Ponte, Rodolfo. *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*. México: Porrúa, 2002.

Márquez, Sergio. “Estado de Derecho en México”. En *Estado, Derecho y Democracia en el mundo actual*, D. Cienfuegos y L. Rodríguez, coords. Nuevo León, México: FEJ, 2008.

Martínez Armengol, Ignacio Ángel. Proyecto presentado como requisito para obtener el grado de Maestro en Administración Pública”. Tesis de Maestría. Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz A.C., 2012.

Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décima segunda edición. D.F. México: Porrúa, 1993.

Morlino, Leonardo. *La Calidad de las Democracias en América Latina*. San José, Costa Rica: IDEA internacional, 2014.

Niembro, Roberto y Verdugo, Sergio, coords. “La justicia constitucional en tiempos de cambio”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: SCJN, 2019, p. 2.

Ortega, Margarito. “Las Decisiones Fundamentales y el Poder Revisor de la Constitución en México”. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma del Estado de México, 2002.

PNUD. *Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: Actualización Estadística de 2018*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, 2019.

Quintana Roldán, Carlos F. *Derechos Humanos*. México: Porrúa, 2014.

Rodríguez, Graciela; Arjona, Juan Carlos; y, Fajardo Samir. *Bloque de Constitucionalidad en México. Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*. México: Coedición: SCJN, CDHDF y ACNUDH México, 2013.

Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. México: Porrúa, 1999.

Sánchez Cordero, Olga María. “Tutela multinivel de los derechos fundamentales ante el nuevo paradigma constitucional”. En *El Control de Convencionalidad y las Cortes Nacionales*, coordinadora García Villegas, Paula M. México: Porrúa, 2014.

Selios Lemes, Lucía. “Democracia y Receptividad en América Latina. En *Política y Democracia: Anversos y Reversos*, editores Manuel Alcántara Sáez, Mario Daniel Serrafiero y Eduardo Martín Cuestas. Argentina, Buenos Aires: Editoriales C&D y Flacso España, 2016.

Suárez-Íñiguez, Enrique. *Surcando la Democracia: México y sus Realidades*. En Torres-Ruiz, René y Varela Guinot, Helena, coordinadores. México: Universidad Iberoamericana, IEEM, Fontamara, 2015.

Tena, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésima octava edición. México: Porrúa, 1994.

Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Universidad Nacional Autónoma de México. *Hacia una nueva constitucionalidad*. México: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

Uribe Arzate, Enrique. “El tribunal constitucional”. Tesis de Doctorado. México: UNAM, 2000.

Valdés, Diego. *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*. Buenos Aires, Argentina: Astrea, 2004.

Woldenberg, José. “Transición a la Mexicana: Lo electoral como eje del cambio político”. En *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación Política*, en Hémond, A. & Recondo D., coords. México, Instituto Federal Electoral-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-IFE, 2002.

HEMEROGRÁFICAS

Bobbio, Norberto. “De la ideología a los procedimientos universales”. *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 103. México: UNAM, 2002.

Carbonell, Miguel. “Introducción general al control de Convencionalidad”. En *Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. México, 2013, pp. 67-95.

Fernández Santillán, José. “Società civile e capitale sociale”. En *Revista Italiana Teoría Política XXIII*, no. 1. Italia: Universidades Italianas, 2007.

Instituto Nacional Electoral INE. “Derechos Fundamentales y Democracia”. En *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 3. México: INE, 2016.

Jiniesta L., Ernesto. “Control de Convencionalidad ejercido por Tribunales y Salas Constitucionales”. En *el Control Difuso de Convencionalidad*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coordinador, no. 201. Querétaro: FUNDAP, s/f.

Morlino, Leonardo y Ruíz de Azúa, Miguel. “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 35. España: Reis, 1986, pp. 36-87.

Solís García, Bertha. “Evolución de los Derechos Humanos”. En *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810-2010*, coordinado por Margarita Moreno-Bonett y Rosa María Álvarez. México: Universidad Autónoma de México, 2012, pp. 77-99.

CIBERGRÁFICAS

Aguirre, Alix y Manasía, Nelly. “Derechos humanos de cuarta generación: inclusión social y democratización del conocimiento”. En *Redayl.org*, vol. 14, no. 1, Zulia. Venezuela: Universidad Privada Dr. Rafael Beloso, 2015, pp. 2-16. <https://www.redalyc.org/pdf/784/78435427002.pdf>.

Amnesty.Org. “Amnistía Internacional”. Amnesty.org, 2019. <https://www.amnesty.org/es/what-we-do>.

Amnistía Catalunya. “Declaración sobre una Cultura de Paz”. [Amnistiacatalunya.org](http://www.amnistiacatalunya.org), 1999. <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/docs/e-dec-culturadepaz.html>.

Amnistía Internacional. “Amnistía Internacional: Actuamos por los derechos humanos en todo el mundo”. Amnistía Internacional, 2019. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/tribunal-europeo-de-derechos-humanos-una-joya-para-las-libertades-fundamentales>.

_____. “Historia de los Derechos Humanos: Siglo XVII Y XVIII. Las grandes declaraciones”. Amnistía Internacional, Al Catalunya Grup d’educació, 2019. <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/inf-s18.html>.

Andrés Ibáñez, Perfecto. “Valores de la Democracia Constitucional”. En *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, no. 31, 2008, pp. 208-209. <http://doxa.ua.es>.

Ángel, Arturo. “2018, el año más violento con más de 34 mil homicidios; en diciembre aumentaron 9%”. *Animal político*, 21 de enero de 2019, párrs. 1-2, recuperado en <https://www.animalpolitico.com/2019/01/2018-violencia-homicidios-delitos-mexico/>.

_____. “Primer semestre de 2019 deja nuevo récord de homicidios; alza de violencia en 4 años ya rebasa el 70%”. *Animal Político*, 2019. <https://www.animalpolitico.com/2019/07/nuevo-record-homicidios-primer-semester/>.

Aristegui Noticias “La impunidad en México es de 99.3%; no hay policías ni jueces suficientes: UDLAP”. Redacción Aristegui Noticias. <https://m.aristeguinoticias.com/1303/mexico/la-impunidad-en-mexico-es-de-99-3-no-hay-policias-ni-jueces-suficientes-udlap/>.

_____. “Covid-19 no para violencia: en marzo, 3078 asesinatos; ayer, el día más violento del año”. Aristegui Noticias. <https://aristeguinoticias.com/2104/mexico/covid-19-no-para-violencia-en-marzo-3078-asesinatos-ayer-el-dia-mas-violento-del-ano/>.

_____. “Democracia en México está en un estado precario: Académicos”. Redacción Aristegui Noticias, 2018. <https://m.aristeguinoticias.com/1402/mexico/democracia-en-mexico-esta-en-un-estado-precario-academicos/>.

Arturo Ángel. “Con 35mil 588 asesinatos, 2019 es el año más violento del que se tenga registro”. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/01/homicidios-2019-violencia-asesinatos-record/>.

Bobbio, Norberto. “Cuatro interpretaciones”. En *Serie de Ensayos Jurídicos*, Lorenzo Córdova, coordinador, no. 24. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, pp. 1-81. <https://archivos.juridicas.unam.mx>6.pdf>.

Cámara de Diputados. “Comisiones Estatales de Derechos Humanos”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2019. www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Contexto_No.15_derechos_humanos.pdf.

Cámara de Diputados. “Las Constituciones de México”. Constitución de Apatzingán 1814. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/biddig/const_mex/const-apat.pdf.

Cansino, César. “Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Vol 58, No 217, 2013, párrafo 15. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/download/42178/44014>.

Carbonell, Miguel. “Derechos Humanos en la Constitución Mexicana”. En *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer, 2013, pp. 21-45. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/7.pdf>.

Carpizo, Jorge. “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”. En *Cuestiones Constitucionales*, n.25, México jul./dic, 2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200001.

Castro, Miriam. “¿De qué tamaño es la pobreza en México?”. *Milenio.com*, 2018. <https://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/de-que-tamano-es-la-pobreza-en-mexico>.

CDH Puebla. “Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla”. CDH Puebla, México, 2019. <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/features/ambito-internacional-de-los-derechos-humanos/organismos-internacionales-y-regionales>.

Centro de Investigación en política pública. “Los países más y menos democráticos en 2019 vía the economist”. En *IMCO*. <https://imco.org.mx/los-paises-mas-y-menos-democratico-en-2019-via-the-economist/>.

Cidead. “Ética y Derecho. Los Derechos Humanos”. Cidead: Ética y Ciudadanía, 2019. http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena5/index_quincena5.htm.

COLMEX. “Desigualdades en México 2018”. Colmex, Red de Estudios sobre Desigualdades del Colegio de México. México, 2018. <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. “Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”. CODHEM Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares, 2012. <https://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos, “Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos”. En CIDH y OEA, 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>.

Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. “Situación de los derechos humanos en México”. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. “El Sistema Africano de Protección a los Derechos Humanos”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019. http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/proteccion_inter_6_7_2.pdf.

_____. “El Sistema Europeo de Protección a los Derechos Humanos”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2019. http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/proteccion_inter_6_7_1.pdf.

_____. *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. México: 2015. http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH3-1aReimpr.pdf.

_____. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. México: 2018, pp. 1-16. <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-principios-universalidad.pdf>.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*. México: CNDH, 2012, pp. 1-28. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_cartilla_pidescyfpf.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018”. CONEVAL. México, 2018. https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS_2018.pdf#search=RESUMEN%5FEJECUTIVO%5FIEPDS2018.

Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas. “Pobreza en México, Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas”. CONEVAL, México, 2018. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

Corte Interamericana de Derecho Humanos. “Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Corteidh.org, 2019. <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/instrumentos>.

_____. “Sistema Africano de Derechos Humanos”. Corteidh.or.cr, 2019. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33357.pdf>.

_____. “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”. Corteidh.com. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf.

_____. “Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México”. Corteidh.com. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.doc.

_____. “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. Corteidh.com. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc.

_____. “Caso Fernández Ortega y otros vs. México”. Corteidh.com. Sentencia de 31 de agosto de 2010. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.doc.

_____. “Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos”. Corteidh.com. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_273_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Gelman vs. Uruguay, 24 de febrero de 2011”. Sentencia de 24 de febrero de 2011. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

_____. “Caso Gonzáles y otras (“campo algodoner”) vs. México”. Corteidh.com. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.doc.

_____. “Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México”. Corteidh.com. Sentencia 28 de noviembre de 2018. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf.

_____. “Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”. Corteidh.com. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.doc.

_____. “Caso Rosendo Cantú y otras vs. México”. Corteidh.com. Sentencia de 31 de agosto de 2010. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.doc.

_____. “Caso Trueba Arciniega y otros vs. México”. Corteidh.com. Sentencia de 29 de noviembre de 2019. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_369_esp.pdf.

Domínguez, Lucia y Cansino, César. El desafío democrático: la transformación del Estado en el México pos-autoritario. México: Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada, A, e., 2004. En *Estudios Políticos*, vol.8, núm.5, mayo-agosto,2005, México, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439533011.pdf>.

Duhem, Mónica. “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”. *El cotidiano 140*, México, s/f. <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/14007.pdf>.

Equipo Nizkor. “Derechos Humanos Rights”. Equipo Nizkor, 2019. <http://www.derechos.org/nizkor/mexico/ong.html>.

Etellekt 2020. “Informe de violencia política en México, julio-agosto 2018”, Etellekt, recuperado en <https://www.ellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-8.html>.

Europarl. “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. Europarl.eu, 2000. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf.

Expansión. “México entre los países con más habitantes en pobreza en América Latina: Cepal”. Expansión. <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/15/mexico-entre-los-paises-con-mas-habitantes-en-pobreza-en-america-latina-cepal>.

Flores, Rocío y Espinosa, Orlando. “Los derechos humanos como precondiciones de la democracia: evidencia desde México”. En *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*. Nueva Época, Vol. 11, No. 40. Junio-diciembre de 2017.

Fundación Acción Pro Derechos Humanos. “DerechosHumanos.net”. Fundación Acción Pro Derechos Humanos, 2019. <https://www.derechoshumanos.net/tribunales/TribunalEuropeoDerechosHumanos-TEDH.htm>.

Gobierno de España. “Corte Penal Internacional”. Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/CortePenalInternacional.aspx>.

Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, 2007. <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>.

Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. “Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”. En *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: 2007. http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.

Gobierno de México. “Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. [gob.mx](http://www.gob.mx/sre), México, 2011. <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/sistema-interamericano-de-derechos-humanos>.

Gutiérrez Alonso, Christian. “Los Caminos de la Democracia para México”. En *IUS Revista Jurídica*, año VII, no. 27. Morelia Michoacán, México: Universidad Latina de México, 2007. www.unla.mx>iusla27>reflexión.

Gutiérrez L., Roberto. “La evolución política de México y la reforma del Estado”. En *El Cotidiano*, vol. 16, no. 100. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad, 2000, pp. 160-167. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32510017.pdf>

Heller, Claude. “México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2017, pp. 141-161. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4731/8.pdf>.

Hernández, María del Pilar. “Reforma Constitucional y Poder Constituyente”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 87. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, pp. 913-930. Doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e,1996.87.3451>.

Hevia, Felipe. “Construcción de Capacidades Estatales y Patrones de Relación Gobierno-Ciudadanos en México: Un Análisis del Nivel Subnacional”. En *Revista del CLAD: Reformas y Democracia*, no. 62. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2015, pp. 107-134. www.redalyc.org/articulo.oa?id=357539626004.

Human Rights Watch. “México eventos 2017”. Human Rights Watch, 2019. <http://www.hrw.org/es/world-report/2018/country/313310>.

Humanrights Asia. “Asian Human Rights Commission”. Humanrights.asia, 2019. <http://www.humanrights.asia/get-involved/about-us>.

Ibero Ciudad de México. “México, estancado en porcentaje del PIB que destina a investigación y desarrollo”. Ibero ciudad de México, 2017. <https://ibero.mx/prensa/mexico-estancado-en-porcentaje-del-pib-que-destina-investigacion-y-desarrollo>.

Índice de Desarrollo Democrático de México. “IDD-Mex 2017”. En Dimensión II: Calidad Institucional y Eficiencia Política–Democracia de las Instituciones”, 2018. <http://idd-mex.org/2018/informes/110/dimensin-ii-calidad-institucional-y-eficiencia-poltica-democracia-de-las-instituciones.html>.

_____. “IDD-Mex 2018”. En *Fundamentos Metodológicos del IDD-Mex*, 2018. http://idd-mex.org/2018/cuestiones_metodologicas/n/index.html.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. “Comunicado de prensa núm. 347/19”. *INEGI*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2019.pdf>.

_____. “Indicadores de ocupación y empleo”. inegi.org, comunicado de prensa núm. 15/19, 2019. https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala_de_prensa/boletines/2019/iooe2019_01.pdf.

_____. “Principales resultados”. inegi.org, 2017. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2016/doc/presentación.pdf>.

Infobae. “16 ex gobernadores investigados por corrupción y la pregunta por la ruta del dinero”. Infobae. México, 2017. <https://www.infobae.com/america/mexico/2017/04/22/mexico-16-ex-gobernadores-investigados-por-corrupción-y-la-pregunta-por-la-ruta-del-dinero/>.

_____. “México el país feminicida: 1,199 mexicanas fueron asesinadas en lo que va de 2019”. *Infobae*, 2019. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/05/30/feminicidio-en-cifras-rojas-en-mexico-asesinan-diariamente-a-nueve-mujeres/>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. “Datos, Empleo y ocupación”. INEGI, 2019. <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>.

Jiménez, Nayeli. “Alarmante: Van más de 760 feminicidios durante 2018 en todo México”. En *Infobae*, 2018. <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/12/29/alarmante-van-mas-de-760-feminicidios-durante-2018-en-todo-mexico/>.

Latinobarómetro CAF. “Informe 2018”. Corporación Latinobarómetro CAF. Santiago de Chile, 2018. http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

Le Clercq, Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo, coords. “La impunidad subnacional en México y sus dimensiones”. En *IGI-MEX 2018*. México: Fundación Universidad de las Américas, Puebla, 2018, pp. 1-170. https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

LXI Legislatura Cámara de Diputados. “La Corte Penal Internacional”. En *Centro de documentación, información y análisis*. México: LXI Legislatura Cámara de Diputados, 2010. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-10-10.pdf>.

Martínez, León A. “9 de cada 10, insatisfechos con la democracia en México”. *El Economista*, 2017. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/9-de-cada-10-insatisfechos-con-la-democracia-en-Mexico-20171102-0062.html>.

Méndez Hoyos, Irma. “El estado actual de la democracia en México: Retos, avances y retrocesos”. En *Política y Gobierno*, por Fernando Castaños, Julio Labastida Marín del Campo y Miguel Armando López Leyva, coordinadores, vol. XVI, no. 1. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009, pp. 208-211. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327296012>.

México México. “México, posición global de competitividad 2008-2017”. México México. México 2008-2017. <http://www.mexicomaxico.org/Voto/CompetitividadMexico.htm>.

Meyer, Lorenzo, Valdés Diego y Ackerman, John. “Democracia en México está en un estado precario: académicos. Aristegui noticias”, *Redacción AN*, feb 14, 2018. <https://m.aristeguinoticias.com/1402/mexico/democracia-en-mexico-esta-en-un-estado-precario-academicos/>.

Meyer, Lorenzo. “Felipe Calderón o el infortunio de la transición”. En *Scielo*, vol. 55, no.1, México, Foro Internacional, 2015, pp. 16-44. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185013X2015000100016&lng=es&nrm=iso.

Miguel Carbonell. “Información sobre Amnistía Internacional”. 2019. MiguelCarbonell.com. http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/PM_Abnist_a_Internacional.pdf.

Morales, Alberto. “Cae México 3 posiciones en índice sobre corrupción”. *El Universal*, 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cae-mexico-3-posiciones-en-indice-sobre-corrupcion>.

Morlino, Leonardo, Alcántara, Manuel. *Calidad democrática entre líderes y partidos y la calidad del liderazgo político en los países andinos*. México: Instituto Federal Electoral, 2013. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3926/6.pdf>.

Naciones Unidas. Asamblea General, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 19/36. Derechos Humanos, democracia y estado de derecho, 19 de abril de 2012. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/RES/19/36>

Naciones Unidas, Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano. Democracia. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>

Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado. “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México”. En *Comité contra la Tortura*, s/f.

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/CAT_C_MEX_CO_7_34944_S.pdf.

Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 2016. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

Naciones Unidas, Derechos Humanos. *Derechos Humanos*, 2019. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf.

Naciones Unidas. “Naciones Unidas Consejo de Derechos Humanos”. Naciones Unidas Consejo de Derechos Humanos, 2019. <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>.

_____. “Naciones Unidas”. UN.org, 2019. <https://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/>.

Nash Rojas, Claudio. “Control de Convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XIX. Bogotá, 2013, pp. 490-509. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32199.pdf>.

Navarro, Román. “El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social”. En *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, vol.10, n. 1, 2002, recuperado en https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002

Nogueira Alcalá, Humberto. “El derecho a la propia imagen como derecho fundamental implícito. Fundamentación y caracterización”. En *Revista Ius et Praxis* año 13, no. 2. México: Ubijus, 2006, pp. 245-285. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v13n2/art11.pdf>.

Notimex 20. “México acepta 262 recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos”. Notimex 20 minutos, 2019. <http://www.20minutos.com.mx/noticia/500785/0/mexico-acepta-262-recomendaciones-del-consejo-de-derechos-humanos/>.

Núñez Palacios, Susana. “Clasificación de los Derechos Humanos”. En *Revista en el acervo de la BJV. Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México* no. 30. Toluca, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, pp. 103-108, recuperado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5118>.

OCDE. “Panorama de la educación 2016, México”. Nota País OCDE, 2016. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2016-Mexico.pdf>.

OHCHR. “El Consejo de Derechos Humanos”. OHCHR.org, 2019. https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Chapter_5_sp.pdf.

Olano García, Hernán Alejandro. “Teoría del Control de Convencionalidad”. En *Centro de Estudios Constitucionales de Chile*, Vol. 14, no. 1. Santiago, Chile, 2016, pp. 61-94. <https://www.redalyc.org/pdf/820/82046567003.pdf>.

ONU Noticias México. “En su último informe el titular de ONU para derechos humanos alerta sobre la situación en México”. ONU noticias México, 2019. <http://www.onunoticias.mx/en-su-ultimo-informe-el-titular-de-onu-para-derechos-humanos-alerta-sobre-la-situacion-en-mexico>.

_____. “México el país con más periodistas asesinados en los dos últimos años: Alerta Unesco”. ONU Noticias México, 2018. <http://www.onunoticias.mx/mexico-el-pais-con-mas-periodistas-asesinados-en-los-dos-ultimos-anos-alerta-unesco/>.

Organización de Estados Americanos. “CIDH presenta su Informe Anual 2018”. OAS.org, 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/072.asp>.

_____. “Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. OAS.org, 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>.

_____. “Departamento de Derecho Internacional (DDI)”. Organización de Estados Americanos, 2019. <http://www.oas.org/es/acerca/cooperacion.asp>.

_____. “OEA. Más derechos para más gente”. Organización de los Estados Americanos, 2019. http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp.

Ortega, Reynaldo y Somuano, Ma. Fernanda. “Introducción: El período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa”. En *Foro Internacional*, vol. LV, no. 1. México: Foro Internacional, 2015, pp. 5-15. <http://www.redalyc.org/pdf/599/59944852001.pdf>.

Pérez Maritza. “Violencia, corrupción, violaciones a DH, entre los desafíos, Parciales, las libertades en México: Freedom House”. En *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Parciales-las.libertades-en-mexico-Freedom-House--20200305-0133.html>.

Pérez Rivas, Diego Alfredo. *De Derechos: humanos, naturales, fundamentales y de gentes*. España: Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso para eumed.net, edición eumed.net, 2013. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013a/1323/1323.pdf>.

Pineda Garfias, Rodrigo. “La Democracia Deliberativa”. En *Ius et Praxis* vol. 8, no. 2. México: Scielo, 2002. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000200020>.

Rendición de Cuentas-Cide. “Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública”. *Rendición de Cuentas-Cide*. México 2018. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-AccountWordPressEduHdez.pdf>.

Riquelme, Rodrigo. “México reprueba en innovación y desarrollo dentro de la OCDE”. *El Economista*, 2018. <https://www.economista.com.mx/tecnologia/Mexico-reprueba-en-innovación-y-desarrollo-dentro-de-la-OCDE-20180918-0089.html>.

Rodríguez Burgos, Karla Eugenia. “Democracia y tipos de Democracia”. En *Repositorio Institucional UANL, Nuevo León*. México: UANL, 2015, pp. 49-66. <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf>.

Rodríguez, Yolanda y Berbell, Carlos. “Ulpiano, el dar a cada uno lo suyo”. En *Confilegal*, 12 agosto, 2018. <https://confilegal.com/20180812-ulpiano-dar-uno-lo-le-corresponde/>.

Saavedra Álvarez, Yuria. “El sistema africano de derechos humanos y de los pueblos. Prolegómenos”. En *Scielo*, vol. 8, no. 1. México: Anuario mexicano de derecho internacional, 2008. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100020.

Sahui Maldonado, Alejandro. “La igualdad en la medida de la calidad democrática. Una Revisión crítica de la propuesta de Leonardo Morlino”. En *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, vol. LXI, no. 227. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 273-293. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42146505010>.

Salazar Ugarte, Pedro, coord. *La reforma constitucional sobre derechos humanos: Una guía conceptual*. México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3815/18.pdf>.

SCM.OAS.org. “Origen, Estructura y Atribuciones de la Corte”. SCM.OAS.org, 2019. <http://scm.oas.org/pdfs/2010/corte/textos/esp/i.pdf>.

Secretaría de Gobernación. “Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”. SEGOB, 2019. https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=1.

_____. “Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género”. En *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415019/Info_delict_persp_g_nero_OCT_231118.pdf.

Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel. *Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015. <https://docplayer.es/60551314-Fundamentos-teoricos-de-los-derechos-humanos-caracteristicas-y-principios.html>.

Serrano, Sandra. “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”. En *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. México: Instituto de

Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer, 2013, pp. 91-132. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf>.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. “El antiguo régimen y la transición en México”. En *Región y Sociedad*, reseña de Nicolás Pineda Pablos, vol. 12, no. 20. Hermosillo, México: Scielo, 2000. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252000000200007.

Suárez-Íñiguez, Enrique. “Teoría de la democracia. Una propuesta integradora”. En *Estudios políticos*, no. 25. México: Scielo, 2012. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000100002.

Tapia, Mariana. “México podría estancarse en los próximos años: WEF”. *IMCO*, 2017. <https://imco.org.mx/temas/mexico-podria-estancarse-los-proximos-anos-wef/>.

Tornos Mas, Joaquín et al. “Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina”. En *Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social*. Barcelona, España: Diputación de Barcelona, 2012, pp. 1-190. <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52249.pdf>.

Veritasonline. “Derechos Humanos (Cuarta Generación)”. Veritasonline.com. México: Colegio de Contadores Públicos, 2019. <https://veritasonline.com.mx/derechos-humanos-cuarta-generacion>.

Villaseñor, Isabel. “La democracia y los derechos humanos: una relación compleja”. *Foro Internacional*, Vol. 55, No. 4, México, oct./dic. 2015. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000401115

Vollenweider, Camila, Ester, Bárbara. “¿Indicadores de la calidad democrática o de la democracia mainstream?”. *Análisis político*, 2020. <https://www.celag.org/indicadores-de-la-calidad-democratica-o-de-la-democracia-mainstream/>.

Witker, Jorge, “Juicios orales y derechos humanos”. En *Biblio Jurídica Virtual*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2016. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4262/8.pdf>.

FUENTES LEGISLATIVAS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “B-32: Convención Americana sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José de Costa Rica’”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA, 2019. <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018. *diputados.gob*.

Gobierno del Estado de México. “Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2016. <https://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/1386891.web>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Convención Americana de los Derechos Humanos”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019. “Convención Americana de los Derechos Humanos”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019. <http://legislación.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?IdOrd=22843&IdRef=3&IdPrev=0>.