

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

La encrucijada legislativa de México

Rubén Ignacio Moreira Valdez*

Resumen: México se encuentra hoy en una encrucijada legislativa. Por una parte, en los últimos tres años hemos dado marcha atrás en importantes temas, todos aspectos torales para el progreso de cualquier nación: la democracia, el desarrollo social y el desarrollo sustentable, entre otros. Por otra, todos los temas que tenemos pendientes en la agenda legislativa y en todas las políticas públicas, como fortalecer el sistema federal y la democracia, proteger ampliamente a la niñez, garantizar la completa equidad de género, aumentar y orientar la productividad en el campo hacia la responsabilidad con el medio ambiente, impulsar el desarrollo sustentable y social, mejorar la educación, la salud y la seguridad, entre otros temas relevantes, son hoy, ante todo, cuestión de derechos humanos, de manera que tenemos por delante, una tarea de gran calado: revisar bajo el tamiz del Artículo 1° constitucional todas las leyes vigentes en el país.

Palabras clave: Agenda legislativa, derechos humanos, democracia, desarrollo social

* Rubén Moreira Valdez (1963). Gobernador del estado de Coahuila de Zaragoza (2011-2017) y diputado federal en las legislaturas LXI y LXIV. Como parlamentario ha presidido las comisiones de Derechos Humanos, Frontera Norte y la Especial para Investigar la Detención de Funcionarios del Estado de Michoacán. Actualmente es presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXV legislatura (2021-2024). Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila y en Ciencias Sociales por la Escuela Normal Superior de Coahuila. Tiene estudios en teología y una maestría en Gobernanza y Derechos Humanos. Ha sido profesor universitario y articulista en diversos diarios del país.

The legislative crossroads of México

Abstract: Mexico is today at a legislative crossroads. On one side, in the last three years we have backtracked on important issues, all essential aspects for the progress of any nation: democracy, social and sustainable development, among others. On the other hand, all pending issues that we have on de legislative agenda and in all public policies, like to strengthen the Federal Sistema and democracy, protect children broadly, guarantee full gender equity, increase and orient productivity in the field towards responsibility with the environment, promote sustainable and social development, improve health, safety and education, among other relevant topics, are today primarily a matter of human rights, so we have a major task ahead of us: review under the sieve of the first constitutional article all the laws in force in the country.

Keywords: Legislative agenda, human rights, democracy, social development

Fecha de recepción del artículo: 17 noviembre 2021

Fecha de aceptación: 20 diciembre 2021

Introducción

En cualquier Estado democrático y social de Derecho, como el nuestro, la gobernanza y la gobernabilidad nacen de las leyes; ordenadas y jerarquizadas en la norma magna: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ninguna autoridad puede actuar al margen de ellas, que deben ir progresando, perfeccionándose continuamente, conforme a las exigencias de los paradigmas imperantes a nivel internacional, contenidos en los acuerdos que México ha convertido en compromisos irrevocables, bajo el principio de *pacta sunt servanda*, de manera que hoy constituyen lo que se conoce como “bloque de constitucionalidad”, es decir: “el conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera de la constitución documental”².

² **Bidart Campos, Germán**, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. México, IJ- UNAM. Serie Doctrina Jurídica, núm. 118, 2003, p. 264.

En este contexto del “deber ser” legislativo, México se encuentra hoy en una encrucijada: nos queda mucho por legislar para impulsar sólidamente el desarrollo del país, pero, por el contrario, en los últimos tres años hemos dado marcha atrás en importantes temas, todos aspectos torales para el progreso de cualquier nación: la democracia, el desarrollo social y el desarrollo sustentable, entre otros.

En un escenario en el que la disposición al diálogo, la negociación y, sobre todo, la conciliación, han sido, y siguen siendo, prácticamente nulas por parte de la fracción parlamentaria de la autonombrada Cuarta Transformación, la perspectiva para los próximos 3 años resulta desalentadora, no sólo en lo relativo a la agenda legislativa, sino en todo lo concerniente a las políticas públicas, particularmente por la incertidumbre que ocasiona un manejo autoritario del poder.

Afortunadamente, el resultado de las elecciones intermedias ha hecho posible que en la Cámara de Diputados ya puedan ser impedidas las reformas constitucionales unilaterales y, por lo menos, contenidas otras propuestas legislativas que representan una amenaza para el desarrollo del país.

Se requiere, para ello, la unidad de la oposición real, más allá de las alianzas electorales, misma que por primera vez en la historia del país se está consolidando, para cumplir con la gran responsabilidad histórica de rescatar a México de lo que podría representar la mayor crisis de su historia.

Mientras la tendencia mundial para impulsar el desarrollo está en ciudadanizar cada vez más la democracia, manteniendo por supuesto el principio de representación, en México está fáctica y legalmente bajo ataque. De todos es conocido ya que el partido en el poder ha manifestado abiertamente su pretensión de cancelar la autonomía del Instituto Nacional Electoral (INE).

El primer antecedente legal de este ataque a los principios que rigen la democracia representativa en México fue la reforma constitucional que introdujo la figura jurídica de la revocación de mandato, del 20 de diciembre de 2019, que pudiera parecer una forma de “empoderar” a la gente, o de ciudadanizar la democracia –como sí lo hace la consulta ciudadana–, cuando en realidad se trata de un rasgo demagógico.

En el mundo la revocación es un instrumento para resolver tensiones en la gobernabilidad y evitar rupturas abruptas en la vida democrática, la falsa institución mexicana se va a convertir en la práctica en un instrumento para la promoción del régimen. Este embate legislativo para demeritar la democracia representativa, queda en evidencia en la Ley Federal de Revocación de Mandato, expedida el pasado 14 de septiembre, contra la cual promovió acción de inconstitucionalidad la Alianza Va por México, constituida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Respecto de este tipo de legalización de la demagogia, Armin Von Bogdandy³ nos dice:

*Una respuesta típica en la región para hacer frente a la exclusión es el presidencialismo plebiscitario (el subrayado es nuestro), que se dirige principalmente a los ciudadanos excluidos. La conocida debilidad de las instituciones estatales, los bien organizados y obstinados grupos de poder, así como la gran presión por resolver los problemas que padecen distintos países en Latinoamérica, justifica para muchos una centralización extrema del poder público, ya que se considera la única manera de emprender y realizar reformas. En contraste, para los representantes del *Ius Constitutionale Commune*, esta estrategia de inclusión, también denominada “hiperpresidencialismo”, no solo es incapaz de solucionar los problemas sino que más bien los agudiza. El hiperpresidencialismo obstaculiza otros aspectos importantes del gobierno democrático: la representación parlamentaria, la deliberación, así como la separación de poderes y el reparto de las competencias. La centralización del poder tampoco es compatible con la democratización de la sociedad implícita en los amplios catálogos de garantías fundamentales. Además, la marcada personalización de la institucionalidad es altamente perjudicial para la misma.*

³ Director del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional. Profesor de Derecho Público en la Universidad de Fráncfort del Meno.

Así, el Ius Constitutionale Commune ve poco prometedor el énfasis en elementos de democracia directa, como por ejemplo la elección popular de los jueces. El ICCAL tiende más bien hacia la representatividad y la deliberación, con el fin de fortalecer la institucionalidad⁴.

Ahora que tenemos claro lo que está sucediendo en México, en el contexto de la historia de los regímenes políticos latinoamericanos, continuemos: en el embate que sufre el sistema democrático representativo, una ficticia mayoría inhibe en el Congreso de la Unión la lucha de la oposición que abandera las causas de la mayoría real de la población, mediante la negativa rotunda a un debate ecuánime y analítico, apoyado por genuinos ejercicios de parlamento abierto, que puedan demostrar que no se está respondiendo a la verdaderas demandas y necesidades de la población.

En la “democracia” autoritaria, el legítimo mandato de la real mayoría se ha distorsionado para imponer los intereses de un “pueblo hartó” que sólo existe en la imaginación y el discurso del demagogo.

Ese “pueblo hartó” no quiere energías limpias. Prefiere seguir dependiendo de los hidrocarburos, la vía más contaminante, para seguir produciendo electricidad. Y ahí está la iniciativa de ley que dará marcha atrás a una reforma que no sólo estaba impulsando el desarrollo de la industria del ramo, sino que colocó a México entre las naciones comprometidas con el cuidado del planeta y, destacadamente, con los derechos humanos, porque de eso hablamos, principalmente, cuando nos referimos al desarrollo sustentable.

Por otra parte, en el ejercicio centralizador del poder descrito por Von Bogdandy, es necesario, por supuesto, tener el control casi total de los dineros de la Federación, de manera que se le han restringido cada vez más los recursos a los estados y municipios, vía los presupuestos anuales (lo cual constituye, además una herramienta de control político) y se han cancelado, por otra parte, fondos,

⁴ **Von Bogdandy, Armin.** *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*, en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4198>.

programas y otros esquemas de ejercicio de los recursos públicos con que contaban comunidades, sectores y grupos de la población en estado de vulnerabilidad. Bajo un artificioso argumento de combate a la corrupción, se ha frenado, e incluso socavado, el desarrollo social de los mexicanos, sustituyendo esquemas de largo alcance por programas limitados, cortoplacistas y de entregas directas de recursos a la población, que en la lógica más fundamental resultan inútiles para combatir la pobreza, y ni siquiera para satisfacer las necesidades básicas.

Por otra parte, se han emprendido obras faraónicas para justificar el allegamiento indiscriminado de recursos, estrategia que ha comprobado históricamente empeorar los problemas de cualquier nación. Sin embargo, y en detrimento de tal falacia, hay que dejar claro que la corrupción se persigue, no sólo se condena en el discurso; se inhibe con el ejemplo y se impide cerrándole espacios a la impunidad, no al ejercicio de los recursos públicos y privados. Nos encontramos pues, en realidad, ante una enorme ignorancia, en el ejercicio del poder, sobre los alcances del Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legislar en la era de los derechos humanos

México tuvo un parteaguas legislativo en 2011, una revolución constitucional, que cambió la vida de todos los mexicanos: la reforma en materia de derechos humanos. Es necesario reconocer, sin embargo, que está inacabada, pues no obstante todos los cambios legales que se han realizado en nuestro país desde entonces, para adecuarnos a sus parámetros, estos 10 años transcurridos han sido sobre todo de aprendizaje. Nos falta mucho por avanzar.

Paradójicamente, en el discurso, vivimos una etapa desenfrenada de derechos. Casi todo puede ser traducido en términos de un derecho subjetivo, en la práctica los derechos humanos brillan por su ausencia, sobre todo en un país que tiene el segundo lugar en muertes violentas⁵.

⁵ **Narváez Hernández, José Ramón.** *Necroderecho y los Derechos Humanos*, en Derechos Humanos, Seguridad Humana, Igualdad y Equidad de Género. Compilación. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 2018. p.175. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/06_DH-SEGURIDAD%20HUMANA-IGUALDAD-EQUIDAD.pdf

Todos los temas que tenemos pendientes en la agenda legislativa y en todas las políticas públicas, como fortalecer el sistema federal y la democracia, proteger ampliamente a la niñez, garantizar la completa equidad de género, aumentar y orientar la productividad en el campo hacia la responsabilidad con el medio ambiente, impulsar el desarrollo sustentable y social, mejorar la educación, la salud y la seguridad, entre otros temas relevantes, son hoy, ante todo, cuestión de derechos humanos.

...nos encontramos ante categorías prejurídicas abiertas y flexibles que requieren de desarrollos positivos en nuestro ordenamiento jurídicos. Los derechos constituyen límites y obligaciones del poder; pero también posibilidades y expectativas para ir alcanzando un sistema político más justo y equitativo⁶.

El enfoque de los derechos humanos nos lleva a considerar prácticamente cualquier aspecto relacionado con el ejercicio del poder como una obligación de **no afectar**, ni siquiera en el discurso, la esfera jurídica de uno o varios sectores de la población, aduciendo inequidad en el conjunto social.

Cuando la autoridad actúa quitándole a unos para darle a otros, contrapunteando a unos con otros, descalificando a unos y sobrevalorando a otros, en la expresión y en la acción, atenta contra la dignidad humana en términos del Artículo 1° constitucional:

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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

⁶ **Aguilera Portales, Rafael Enrique.** *Concepto, Fundamento y Doctrina de los Derechos Humanos*, en *Derechos Humanos, Seguridad Humana, Igualdad y Equidad de Género*. Compilación. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 2018. p. 199. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/06_DH-SEGURIDAD%20HUMANA-IGUALDAD-EQUIDAD.pdf

De esta manera, violenta el conjunto de derechos humanos, pues:

...en aras de su intrínseca dignidad, a la persona se le debe asegurar un mínimo de prerrogativas que le permitan desarrollarse y vivir como tal, y es por ello que la dignidad humana es considerada como “el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos”⁷.

Por eso, lo fundamental, cuando de legislar se trata, está en el enfoque que debe llevar toda reforma, toda nueva ley y reglamento que regulan estrictamente la actuación de las autoridades, así como la organización social en todos sus aspectos. A partir de ahí se definen los temas.

No hay ningún otro enfoque más relevante para México que el de los derechos humanos. No obstante, la gran cantidad de juicios de amparo, además de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales emprendidas en contra de las reformas y las acciones del actual gobierno y su partido, apenas se comprende la extensión de las afectaciones, porque apenas estamos entendiendo el profundo impacto de la revolución constitucional de 2011.

La obligación de la autoridad de respetar, promover y proteger los derechos humanos debe privar sobre cualquier otro criterio, y debe estar fundamentalmente orientada a propiciar la interacción equilibrada del ejercicio individual y colectivo de los mismos.

El ejercicio del poder que pretende, desde la arbitrariedad de su criterio, cancelar injustificadamente un derecho individual bajo el imperio del interés de las mayorías, va en contra de los principios que rigen los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, bajo el enfoque de la máxima pro persona.

Hoy, legislar y gobernar, con estricto apego a la reforma de 2011, implica impulsar la integración de ambas esferas de

⁷ **Suprema Corte de Justicia de la Nación.** *Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal.* Serie Derechos Humanos. No. 2. México 2013. p. 5. Citando la Tesis I.5o.C. J/30 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, octubre de 2011, t. 3, p. 1528. Reg. IUS. 160870; y, cfr. Landa, César, op. cit., p. 129. Disponible en https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2014/000260741/000260741.pdf

interés y derechos, la individual y la colectiva, fomentando la responsabilidad del individuo con su comunidad, su país y el mundo, desde la cultura de la legalidad y no desde una decisión arbitraria de gobierno.

Esto es lo que significa ciudadanizar la democracia en la era de los derechos humanos, a través del fortalecimiento de las instituciones de la democracia social y representativa.

Ante esta realidad, hoy es necesario que se emprenda a nivel nacional una revisión generalizada de las normas constitucionales, secundarias y reglamentarias, bajo el tamiz del Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesario que todo nuestro sistema normativo refleje las obligaciones de las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, favoreciendo en todo momento la protección más amplia a las personas, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que no son sólo vinculantes para el Poder Judicial, sino para todo servidor público.

De ahí que será necesario hacer en cada ley, en cada reglamento, en cada decreto, bando y acuerdo, la precisión de que todo servidor público está obligado a observar estrictamente el Artículo 1° constitucional.

Un cambio de esta magnitud nos llevará años, por supuesto, pero es el camino para extender y consolidar la incipiente cultura en derechos humanos que aún impera en México, y que sin embargo ha hecho ya que se escuche a nivel internacional la voz de los mexicanos.

El primer ejercicio legislativo general en esta materia será una definición de dichos principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que rigen las obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, de la que partan tanto el Congreso de la Unión, como los estatales, para un mayor entendimiento del alcance de esta reforma y las consecuentes revisiones que hay que efectuar en todas nuestras normas.

Bajo la máxima pro persona, es decir, de la más amplia protección, el entendimiento de estos principios ampliará mentes y visiones. Lo que hoy es sólo del dominio de

los especialistas y está confinado en las exposiciones de motivos del legislador, debe convertirse en conocimiento para toda la población, comenzando por ser explícito en el cuerpo de todas nuestras leyes.

En las sociedades democráticas avanzadas, el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales constituye una de las formas primordiales de mantener una mayor cohesión e integración social y política¹.

En un ejercicio definitorio inicial, debemos entender estos 4 principios de acuerdo a la cartilla publicada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²:

- Universalidad: Todas las personas son titulares de todos los derechos humanos.
- Interdependencia: Todos los derechos humanos están vinculados entre sí (y contenidos en el concepto dignidad humana).
 - ✓ El goce y 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.
- Indivisibilidad: no pueden separarse unos de otros ni fragmentarse.
 - ✓ Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto.
- Progresividad: gradual progreso para el pleno cumplimiento de los derechos humanos, lo que implica una prohibición de retroceso en los niveles alcanzados.

¹ **Aguilera Portales, Rafael Enrique.** *Concepto, Fundamento y Doctrina de los Derechos Humanos*, en Derechos Humanos, Seguridad Humana, Igualdad y Equidad de Género. Compilación. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 2018. p. 200. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/06_DH-SEGURIDAD%20HUMANA-IGUALDAD-EQUIDAD.pdf

² **CNDH.** *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, en file:///C:/Users/solyt/Downloads/34-Principios-universalidad.pdf.

- ✓ Para el cumplimiento de ciertos derechos se requiere la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles para su satisfacción en todo momento.

Si se entendieran cabalmente estos principios, al menos el primero y el cuarto, no se hubieran cancelado en el Presupuesto de Egresos para 2021 los fondos de apoyo a la población, como los destinados a la seguridad en los municipios, al empoderamiento de las mujeres, a las estancias infantiles, las comunidades indígenas y a la recuperación de los desastres naturales, entre los más importantes. No se continuaría con esta trayectoria en el Presupuesto de Egresos 2022.

De aplicarse las políticas públicas con apego a dichos principios, no se discriminaría a los niños en la aplicación de vacunas contra el Covid 19, pues en México, legalmente, prevalece el interés superior de la infancia; ni faltarían medicinas para aquellos menores que padecen cáncer ni, en general, se hubiera abandonado al sector salud como se ha hecho.

En estricto apego a dichos principios, las industrias estratégicas estarían orientadas hacia el desarrollo sustentable, y no a magnificar el poder de un gobierno federal que está dejando de representar los intereses de la población y, marcadamente, de las entidades de la Federación. Sin lugar a dudas, cualquier punto de la agenda legislativa que esté ya planteado o vaya a plantearse, debe pasar por el tamiz de la reforma constitucional de 2011. No existe ya nada que no esté relacionado con ella, ni en el ejercicio del poder, ni en la vida cotidiana de los mexicanos. Es, ineludiblemente, un enfoque obligado.

Traduciendo el enfoque obligado en la agenda legislativa

Federalización y socialización del gasto.

El paquete económico anual es un instrumento privilegiado para promover, proteger y garantizar los derechos humanos, tanto en el ámbito legislativo, como en el ejercicio del poder.

De este modo, su principal objetivo debiera ser fortalecer el sistema federal, a través de una distribución equitativa de los recursos, pues en la actualidad la mayoría de los estados no ven reflejada con equidad, en la distribución de participaciones, la riqueza que producen y aportan a la Federación. Por el contrario, están siendo injustamente despojados.

Por otra parte, el presupuesto de egresos debiera hacer una extensa y suficiente asignación de recursos en instrumentos de largo plazo para promover el desarrollo social. Ese es el sentido de los fondos y fideicomisos que a lo largo de los años fueron siendo creados para hacer llegar los recursos hasta donde se requiriera y a quienes los necesitaran.

La prevalencia de la dignidad humana hace imperativo que el dinero de los mexicanos sea para el ejercicio de sus derechos humanos, cívicos, políticos, económicos, sociales y culturales.

Educación, salud, seguridad, trabajo y, en general, vida digna, deben tener, en el presupuesto de egresos, no sólo prioridad sobre obras onerosas e injustificables, sino absoluta concentración de recursos, especialmente en un país con bajos índices educativos, altos niveles de inseguridad, desempleo e insuficiencia en la cobertura de servicios de salud, entre otros grandes problemas.

Tanto el fortalecimiento de la federación, como el desarrollo social, a través del presupuesto de egresos, deben pasar por el fortalecimiento económico de los municipios, porque es la autoridad local la que tiene, directamente, acceso a todos los lugares y personas donde se requieren acciones que propicien la equidad social.

Sobre todo en materia de seguridad, necesitamos destinar cada vez más recursos a los municipios, para que no sólo fortalezcan a las instituciones policiacas, sino que

permitan el tránsito hacia un nuevo modelo que involucre a la ciudadanía en la vigilancia y supervisión policial, de manera que se recupere la confianza en ellas. Ya hay prácticas exitosas en este sentido. Una de ellas explicada por Miguel Francisco González Canudas⁹:

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y en el sistema penal obligaron a las instituciones policiales a canalizar sus esfuerzos a estos temas, omitiendo que ya arrastraban algunas fallas estructurales que se traducían en la falta de confianza ciudadana. Los programas de dignificación policial, capacitación, equipamiento, modernización y control de confianza no eran suficientes para revertir esta problemática.

La reconfiguración de las Unidades de Asuntos Internos de las policías han sido la respuesta que otros países han dado ante la crisis de legitimidad institucional. El eje del cambio se centra en la participación de la sociedad, todo lo contrario, a la estrategia por la que optaron nuestras autoridades municipales. A la ciudadanía se le involucra en la vigilancia y supervisión policial, bajo diversos esquemas que garantizan una intervención real, con niveles de seguridad, autonomía y confidencialidad en su actuación².

La Ley de Ingresos también es especialmente valiosa para cumplir con los objetivos establecidos en el Artículo 1° constitucional, pues es una de las mejores formas de estimular la solidaridad entre los mexicanos, valor destacado en cualquier sociedad en la que prevalezcan la promoción y el respeto de los derechos humanos.

Hace años que en México venimos desarrollando una cultura de la solidaridad, marcadamente desde 1985, tras el sismo que costó tantas pérdidas materiales y tantas vidas.

⁹ Especialista en seguridad nacional y pública, ha sido Coordinador de Asesores del Secretario de Seguridad Pública, titular de la Coordinación General de Planeación y Evaluación de la Procuraduría General de la República, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación y Director de Asuntos Jurídicos del Consejo Federal de la Judicatura.

¹⁰ **González Canudas, Miguel Francisco.** *Entre agendas públicas. Justificar lo injustificable.* Excelsior, 6 de noviembre de 2021.

Hoy los mexicanos tenemos conciencia de la importancia de ayudar a nuestros semejantes. Es común ya aportar lo que podamos a las instituciones que son de todos, como la cruz roja, o que han sido creadas para apoyar a grupos vulnerables. Este es el tipo de solidaridad que desde la Ley de Ingresos puede ser estimulado. Sin embargo, hemos dado, nuevamente, marcha atrás: para 2022 la deducción de impuestos por donativos fue restringida, al quedar integrada al límite global de deducciones.

Esto, sin duda, confirma que la solidaridad y la resultante concordia entre los mexicanos son, en lo fáctico, como en lo legal, igual que la democracia, objetos de ataque. Su desarrollo atenta contra la acumulación de poder y las consecuentes expresiones autoritarias del mismo.

El principio de solidaridad podemos encontrarlo como un valor o como norma jurídica, es la suma de voluntades de una sociedad con fines de pervivencia, de autoayuda y autoprotección... el concepto de solidaridad incide en la solidaridad social que acompaña a la sociedad plural en la que no tienen cabida la discriminación, la intolerancia, la injusticia o la desigualdad¹¹.

Si, respecto de los puntos abordados párrafos arriba, preocupa la corrupción, más allá del argumento para allegarse recursos (al cual se le concede el beneficio de la duda), lo que debe hacerse es combatir la impunidad. Esta es una de las más importantes asignaturas pendientes en México. Una, además, que efectivamente plantea retos legislativos, pero sobre todo requiere un cambio de paradigma cultural: tolerancia a las diferencias, intolerancia a las corruptelas en cualquier ámbito de la vida nacional.

Así pues, el paquete económico resulta hoy una de las vías privilegiadas para respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos. Tan importante es, que podría considerarse la posibilidad de un cambio legislativo que ponga un candado a las propuestas retrógradas: la

¹¹ Gutiérrez Ayala, Marcos. Entre la seguridad jurídica y la seguridad humana, el principio de solidaridad. Su fundamentación desde los Derechos Humanos. Derechos Humanos, Seguridad Humana, Igualdad y Equidad de Género. Compilación. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 2018. p. 322. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/06_DH-SEGURIDAD%20HUMANA-IGUALDAD-EQUIDAD.pdf

aprobación por mayoría calificada, aún bajo el riesgo de no alcanzarse, pues puede ser mucho menos dañino operar con el presupuesto del año anterior, que aprobar uno clientelar, cortoplacista y debilitante para la sistema federal. Para 2022 se espera un Presupuesto que reproduce la tendencia centralista y cortoplacista que ha caracterizado a la mal llamada Cuarta Transformación, municipios y estados seguirán siendo expoliados en sus riquezas.

Democratización

Dos son los asuntos centrales en este rubro: el primero, mantener la autonomía del Instituto Nacional Electoral (INE), que por ahora está siendo atacada sólo en el discurso, orientado a justificar la acumulación de poder. Debido a que cancelarla requiere una reforma constitucional, es poco probable que eso suceda.

El siguiente asunto, el más relevante, es que efectivamente estamos en el momento histórico preciso para hacer una reforma electoral de gran calado, pero no para atentar contra la autonomía del INE, sino –justamente bajo el tamiz de la reforma constitucional de 2011–, para reenfocar las bases de nuestra democracia.

Bajo el enfoque de los derechos humanos, debe realizarse una recomposición en las cámaras del Congreso de la Unión y del país en general, bajo el concepto de la “representación proporcional pura”. Este tipo de composición de la asamblea parlamentaria permite que cada partido tenga curules en exacta proporción a la votación lograda, de manera que estén representados realmente los intereses de todos los votantes. En la actualidad, la fórmula para la composición de las asambleas legislativas permite una sobrerrepresentación, es decir, un número de curules superior al porcentaje de votos obtenidos.

Aunque por los resultados de las pasadas elecciones Morena vio decrecer su porcentaje de diputaciones, del 50.2⁴² al 40.2¹³ por ciento, tras perder 51 escaños, la sobrerrepresentación le permite mantener, con sus aliados, el control para todo lo relativo a las votaciones que requieren mayoría simple, que es el caso de las leyes secundarias y el paquete económico.

¹² http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

¹³ http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php

En general, la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo el 48 por ciento de la votación, pero tiene un porcentaje de 56 por ciento de las curules.

El PRI por su parte, logró en la pasada elección el 18 por ciento de la votación del país, lo que le daría derecho a 90 diputados, pero tiene sólo 71.

En el mundo hay diversos ejemplos de solución que se pueden usar para un mayor equilibrio en la representación parlamentaria. Los más exitosos son los que se acercan a la ya mencionada representación pura, que no sólo permitiría la completa equidad en una época en la que estamos constitucionalmente obligados a propiciarla, para el pleno el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales de los mexicanos, sino que bajaría el costo de las elecciones, pues es la gran cantidad de distritos de mayoría relativa la que genera un costo excesivo.

El concepto de representación proporcional pura fue usado por Giovanni Sartori en la década de los 70¹⁴, para describir lo que consideró, desde los paradigmas políticos la época, un régimen político “débil”, por carecer de una mayoría absoluta, “necesaria” para la gobernabilidad. Tal idea imperó y sigue imperando en gran parte del mundo, incluido nuestro país. Sin embargo, las nuevas realidades mundiales la debilitan día a día. Hoy ese esquema ya no es funcional en México. Para renovar y fortalecer nuestra democracia debemos darle voz y poder de incidir en las decisiones determinantes para el país a todos los mexicanos, mediante una fórmula equitativa de composición de las asambleas legislativas, pero también a partir de nuevas prácticas parlamentarias que antepongan el respeto, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

Razón tiene Giovanni Sartori al sostener que “el sistema electoral es el elemento fundamental más representativo de la democracia” y “... el mejor es aquel que mejor se adecúa”¹⁵ a las cambiantes condiciones de la democracia,

¹⁴ **Sartori Giovanni.** *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis.* Alianza Editorial. México 2005.

¹⁵ **Sartori Giovanni.** *Ingeniería Constitucional Comparada.* Fondo de Cultura Económica. México 1994. Citado por Nohlen Dieter. *Sistemas Electorales y Reforma Electoral*, disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt2.pdf>

en un mundo hoy regido predominantemente por un sistema internacional de derechos humanos. Por ello, una reforma transformadora del sistema electoral y, de manera relevante, de la representación parlamentaria, debe tener atención prioritaria, para responder satisfactoriamente a las nuevas condiciones sociopolíticas del país.

La actual composición de las asambleas legislativas en México está demostrando ser inadecuada para impulsar el desarrollo. Por el contrario, se ha vuelto un escollo. Si bien, históricamente, y con el mismo objetivo, se planteó y optó por la pertinencia de un sistema mixto de representación mayoritaria y proporcional, que permitiera la ya mencionada sobrerrepresentación para agilizar las grandes decisiones, hoy ha dejado de ser funcional para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Hoy se imponen el debate extendido a toda la población, la concertación abierta y los acuerdos transparentes entre los múltiples partidos que han ido surgiendo en nuestro país durante las últimas décadas. La representación plena de la ciudadanía en el Congreso de la Unión y, a partir de ella, la participación efectiva en los asuntos de la nación, deben ser consideradas derechos humanos, de carácter político, que han de ejercerse efectiva, amplia y progresivamente.

Conclusiones

En los últimos tres años, México ha retrocedido políticamente, para ubicarse en el centralismo que predominaba en los años 70 y que fue superado gradualmente, porque dejó de funcionar para afrontar las nuevas realidades del país, en un mundo que se globalizaba rápidamente por el desarrollo de las nuevas tecnologías.

Los regímenes políticos centralistas predominantes en el Siglo XX, cualquiera que fuera la ideología que siguieran, fueron rebasados no sólo por las interdependencias económicas entre países y regiones del mundo, sino por un creciente predominio de los acuerdos internacionales, particularmente de los relativos al sistema de derechos humanos.

El centralismo es incompatible con dicho sistema, pues es incapaz de garantizar el ejercicio de los derechos humanos sin la estructura federalista que, en México, extiende los servicios y los beneficios, cubriendo las necesidades de la población.

Nuestro país no puede dar marcha atrás por mucho tiempo, hacia esquemas de administración superados por necesidad, sin pagar altos costos sociales que, de hecho, ya estamos padeciendo.

La pobreza y la violencia aumentan, mientras el desarrollo sustentable, la cultura, la ciencia, la tecnología y, aún peor, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, como alimentación, vestido, educación salud, etc., sufren estancamiento, si no es que retrocesos, que resultan en violaciones severas a los derechos humanos.

Legislar para corregir esto es una de las tareas más urgentes en nuestro país, pero lamentablemente menos factibles en estos momentos, en las condiciones en que hoy se desarrolla la labor parlamentaria, de avasallamiento de las minorías por parte de una mayoría ficticia que está causando un gran daño a México.

Además, se hace ya urgente una revisión generalizada de toda nuestra legislación a la luz de la reforma de 2011, puesto que el estado en que se encuentran las cosas evidencia que nos hemos rezagado en esta tarea y que falta mucho por hacer.

Bibliografía:

Aguilera Portales, Rafael Enrique. *Concepto, Fundamento y Doctrina de los Derechos Humanos*, en Derechos Humanos, Seguridad Humana, Igualdad y Equidad de Género. Compilación. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 2018.

Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. México, IIJ- UNAM. Serie Doctrina Jurídica, núm. 118, 2003.

CNDH. Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, en: <file:///C:/Users/solyt/Downloads/34-Principios-universalidad.pdf>.

- González Canudas, Miguel Francisco. *Entre agendas públicas. Justificar lo injustificable*. Excelsior, 6 de noviembre de 2021.
- Gutiérrez Ayala, Marcos. *Entre la seguridad jurídica y la seguridad humana, el principio de solidaridad. Su fundamentación desde los Derechos Humanos*. Derechos Humanos, Seguridad Humana, Igualdad y Equidad de Género. Compilación. CNDH, México 2018.
- Narváez Hernández José Ramón. *Necroderecho y los Derechos Humanos*, en: Derechos Humanos, Seguridad Humana, Igualdad y Equidad de Género. Compilación. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 2018.
- Nohlen Dieter. *Sistemas Electorales y Reforma Electoral*, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt2.pdf>.
- Sartori Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*. Alianza Editorial. México 2005.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Dignidad humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal*. Serie Derechos Humanos. No. 2. México 2013.
- Von Bogdandy, Armin. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*, en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4198>.