



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO**

PLURALISMO EN LA CULTURA, EL ORIGEN DEL DESARROLLO
CONSTITUCIONAL

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA:

DIANA PIÑÓN JIMÉNEZ

TUTOR PRINCIPAL:

DR. RAFAEL QUINTANA MIRANDA
FACULTAD DE DERECHO

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DRA. MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN
FACULTAD DE DERECHO

DRA. EUGENIA PAOLA CARMONA DÍAZ DE LEÓN
FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., SEPTIEMBRE 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A LA MEMORIA SERGIO R. R., 1991-2018,
PORQUE MI AMISTAD ETERNA ERES TÚ.

A MIS PADRES, POR SU EJEMPLO,
SU AMOR Y PACIENCIA.

AGRADECIMIENTOS

A mi Comité Tutor, integrado por el Dr. Rafael Quintana Miranda, como tutor principal; por la Dra. María Macarita Elizondo Gasperín y por la Dra. Eugenia Paola Carmona Díaz de León, gracias por aceptar dirigir esta investigación, por ser invaluable guías en este camino y por arroparme con su generosa empatía, paciencia y cariño.

A mis sinodales, al Dr. Víctor Garay Garzón, pilar fundamental en mi formación académica, y al Dr. Fernando G. Flores Trejo, a ambos por su amabilidad y brillantez al emitir sus consideraciones sobre la investigación.

Gracias a mi familia, por ser un modelo de verdadera resiliencia; a mis amigas y amigos porque con su alegría me recuerdan que venimos a este mundo a ser felices; a los maestros, que conforman a mi amada Universidad, por su pasión por transmitir su conocimiento, no sólo jurídico, sino de vida; a las personas que han confiado en mí para colaborar con ellas en la búsqueda de un mundo mejor, gracias por mostrarme que existen valores irrenunciables como el pluralismo; y, a las personas que día a día trabajan por México, porque sin ellos esto no sería posible.

*“Por mi raza hablará el espíritu”
Ciudad Universitaria, septiembre 2019.*

ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO. LA CONSTITUCIÓN Y SUS INTÉRPRETES	1
I. Estado Constitucional	2
1. Elementos del Estado Constitucional	3
2. Estado Constitucional de Peter Häberle	4
II. Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura	9
1. Teoría de la Constitución.....	9
A. Constitución	10
a. Heller.....	11
a. Häberle	13
b. ¿Qué es la Constitución?.....	15
c. Constitución Democrática	16
B. Cultura.....	20
C. Teoría de la Constitución Cultural	22
2. Teoría de la Interpretación Constitucional	25
A. Teoría de la Interpretación	25
a. Interpretación	26
b. Interpretación Jurídica.....	26
c. Interpretación Constitucional.....	28
B. Interpretación de la Sociedad Abierta	32
3. Teoría de la Reforma Constitucional	35
A. Teoría de la Reforma Constitucional	35
B. Poder Constituyente y Poder Constituido.....	36
C. Modificación Constitucional.....	38
a. Mutación	39
b. Reforma	41
III. Teoría de la Representación	45
1. Teoría de la Representación	45
2. La Representación Política.....	48
A. Rousseau	49
B. Sieyès	50
C. Stuart Mill	51
D. Kelsen	53
3. Representación en los Órganos del Estado	55

IV. Reflexiones Finales	58
CAPÍTULO SEGUNDO. PLURALISMO, EL CORAZÓN DE LA CONSTITUCIÓN.....	61
I. Permanencia Constitucional	62
1. Texto Constitucional Indemne	63
2. Fuerza normativa.....	63
II. Cambio Constitucional	64
1. Cambio por Mutación	66
A. Interpretación Judicial	67
B. Interpretación de los Órganos del Estado	69
C. Interpretación de “Actores Político-Constitucionales”	72
2. Cambio por Reforma	73
A. Pautas del Procedimiento de Reforma Constitucional	74
B. Normas del Procedimiento de Reforma Constitucional	77
C. Pueblo en la Reforma.....	81
III. Desarrollo Constitucional.....	86
1. Cultura como eje del Desarrollo Constitucional	91
A. Cultura en Gigantes	92
B. Cultura y Educación	95
C. Cultura y Política	97
D. Cultura y Derecho	102
E. Cultura y Constitución	105
a. Cultura del mexicano	111
b. Cultura constitucional del mexicano.....	114
2. Desarrollo Constitucional en México	117
A. Desarrollo con Reforma Constitucional	120
B. Desarrollo con la Mutación.....	127
C. Desarrollo con Pactos, Cartas, Declaraciones o Tratados Internacionales	132
IV. Reflexiones finales	135
CAPÍTULO TERCERO. PLURALISMO Y ELITISMO.....	138
I. Sociedad Política	138
1. Sociedad y Estado.....	139
2. Sociedad y Democracia.....	144
A. El Modelo de la Sociedad.....	149
a. Elitismo y Pluralismo	151

II. Pluralismo	155
1. Grupos Pluralistas	159
A. Peligro de los Grupos Pluralistas	161
B. Éxitos, Dilemas y Retos del Pluralismo	165
C. La fuerza del pluralismo	168
III. Elitismo.....	170
1. Élités.....	176
A. Circulo superior, la verdadera élite.....	178
a. Élite Política	181
b. Élite Jurídica	185
c. Élités Económicas.....	189
d. Élités Intelectuales	192
B. Peligros de la Élite del Poder	197
C. Éxitos y Dilemas y Retos del Elitismo	200
IV. Reflexiones finales	202
CAPÍTULO CUARTO. MECANISMOS ABIERTOS PARA EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL.....	206
I. Pluralismo para el Desarrollo Constitucional	207
1. Pluralismo.....	210
A. Ámbitos Espaciales del Pluralismo	212
a. La Imagen del Ser Humano	216
B. Implicaciones del Pluralismo Democrático	217
a. Decisiones Intermedias, Técnicas y Urgentes	218
b. La Opinión Pública.....	220
c. Diversidad	223
II. Sociedad Abierta de Intérpretes	226
1. Intérpretes y Reformadores Constitucionales.....	233
A. Clasificación de Häberle.....	235
B. Instrucción para la Interpretación Abierta.....	239
III. Mecanismos para el desarrollo constitucional	241
1. Clasificaciones.....	242
A. Defensa Constitucional	243
B. Control del Poder	247
C. Accountability	251
2. Instrumentos Abiertos para el Desarrollo Constitucional	254
A. “ <i>Amicus Curiae</i> ” y “Audiencias Públicas Ciudadanas”	256

B. “Consulta Pública”	260
C. “Audiencia Pública”	265
IV. Reflexiones Finales	269
CAPÍTULO QUINTO. RETROALIMENTACIÓN DEL PLURALISMO	275
I. Heróles y el entorno.....	277
1. Jesús Reyes Heróles.....	277
A. Semblanza	277
B. La Sociedad Cerrada	280
2. Entorno constitucional	284
A. Entorno en 1977.....	285
a. Contexto cultural	286
b. Contexto Político.....	291
c. Contexto Económico.....	294
II. Pluralismo en México.....	296
1. Audiencias Públicas de 1977.....	299
A. Derecho a la Información	302
B. Partidos Políticos	304
C. Representación Proporcional	307
D. Calificación de la Elección.....	310
E. Distrito Federal.....	316
F. Controles Intraorgánicos	318
2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	319
3. Ley de Amnistía.....	321
III. Pensamiento de la sociedad abierta y de Jesús Reyes Heróles	323
1. La Reforma Constitucional de la sociedad abierta	325
A. Derecho a la información y al financiamiento público.	326
B. Minorías	328
C. Amnistía	333
D. Reforma Interna	335
2. Elementos clave de Reforma Constitucional	337
A. Pluralismo y Audiencias Públicas.....	338
B. Constitución como Cultura	340
C. Liderazgo de la Élite.....	341
D. Gradualismo.....	344
E. Realismo sin perder el Idealismo	344

3.	Sociedad Abierta en la Oposición.....	345
IV.	Reflexiones finales	351
CAPITULO SEXTO. “AUDIENCIA PLURALISTA”		356
I.	Balance general de la Constitución	356
1.	Élites y Sociedad Cerrada	357
A.	La Constitución Mexicana	360
a.	Constitución viva y la norma	361
B.	Constitución Viva y los Derechos Fundamentales	365
a.	Constitución viva y seguridad	366
b.	Constitución viva y distribución de la riqueza.....	370
c.	Constitución viva y participación ciudadana.....	373
II.	Un Mundo Mejor	378
1.	Pluralismo Crítico	379
A.	Nacimiento de una Idea	381
III.	Propuesta	383
1.	Mecanismo de “Audiencia Pluralista”	384
A.	Objetivos y Misión	386
B.	Ejes de la “Audiencia Pluralista”	388
a.	Sede	388
b.	Temas.....	389
c.	Tiempo.....	391
d.	Individuos y grupos.....	392
e.	Participación de las tres funciones estatales	394
f.	Liderazgos y élites	399
g.	Consenso.....	401
h.	Modificaciones	403
C.	Procedimiento de la “Audiencia Pluralista”	404
D.	Recomendaciones.....	408
2.	Alternativas.....	410
IV.	Reflexiones finales	412
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		416
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		443
I.	Libros.....	443
II.	Publicaciones periódicas	463
III.	Publicaciones en páginas electrónicas.....	465

IV. Publicaciones periódicas en páginas electrónicas.....	469
V. Legislación y Jurisprudencia.....	475
ANEXO A	477
I. Gobierno Cercano	477
II. Plan Nacional de Desarrollo	482
ANEXO B	493
I. Análisis de la Iniciativa.....	493
II. Adición	507
1. Exposición de Motivos.....	508
2. Contenido de los artículos	511
3. Artículos	514
4. Notas	518

INTRODUCCIÓN

Hannah Arendt: *“La pluralidad humana, básica condición tanto de la acción como del discurso, tiene el doble carácter de igualdad y distinción. Si los hombres no fueran iguales no podrían entenderse ni planear ni prever para el futuro las necesidades de los que llegarán después. Si los hombres no fueran distintos, es decir, cada ser humano diferenciado de cualquier otro que exista, haya existido o existirá, no necesitarían el discurso o la acción para entenderse”¹.*

Michael Ignatieff: *“Compartimos la misma biología, el mismo cuerpo, el mismo destino final. Compartimos igualmente las virtudes cotidianas - tolerancia, resiliencia, la confianza y el perdón- y sabemos reconocerlas a pesar de todas nuestras diferencias”².*

Francis Fukuyama: *Este hombre desea no sólo que lo reconozcan otros hombres, sino que lo reconozcan como hombre ³.*

La Constitución no es sólo el texto normativo, es más que aquel documento que unos pocos iluminados interpretan en esos imponentes recintos legislativos, de gobierno y jurisdiccionales, como algunos piensan. La Constitución es cultura, en donde por supuesto está incluida la norma. La Constitución son vivencias, son opiniones, valores y hábitos. Por ello, la Constitución es creada por y para los ciudadanos. Siendo así, la eficacia constitucional es dada por la forma en que las personas viven en sus comunidades, en sus ciudades, en sus entornos.

Si se les preguntará a los mexicanos cómo viven, no habría persona en México que se pudiera decir ajena a los embates de la violencia y la inseguridad. Claro que habría quienes, por no contar con la sensibilidad, empatía o conciencia tan desarrollada, tardarían unos cuantos segundos en reconocer que es verdad, que algo no anda bien en el país; recordarían que un amigo, un vecino, un familiar e incluso ellos han padecido la tragedia que resulta de la violencia estructural en México.

¹ Arendt, Hannah, *La Condición Humana*, México, Paidós, 2016, p. 200.

² Ignatieff, Michael, *Las Virtudes Cotidianas. El orden moral en un mundo dividido*, trad. de Francisco Beltrán Adell, Madrid, Taurus, 2018, pp. 13 y 279.

³ Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, trad. de Elías P., España, Planeta, 1992, p. 212.

En algún lugar de la memoria de los mexicanos están latentes hechos como: la opresión de los médicos y los ferrocarrileros en los 50s; la guerra sucia; la matanza en Tlatelolco en 68; el “halconazo” en 1971; la matanza de Acteal en 1997; los feminicidios del caso “campo algodoner” en 2001; el caso de las mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco en 2006; la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa en 2014; el enfrentamiento que dejó muertos y heridos en Nochixtlán en 2016; y, más recientemente, la violencia en la UNAM hecha visible por un saldo de dos estudiantes gravemente heridos en 2018, entre otros muchos eventos lamentables.

Asimismo, están escondidos en la mente del mexicano hechos que se ven y se escuchan a diario como: los enfrentamientos del crimen organizado; las muertes en México llamadas “daños colaterales”; los feminicidios; los decapitados, colgados, la existencia de delincuentes que parecen de ficción y de niños que, a corta edad, son asesinos de los cárteles de la droga en México; los asesinatos de activistas y hasta la destitución de servidores públicos que hacen bien su trabajo.

Además del enorme problema de violencia, inseguridad e impunidad, en México permea una vergonzosa desigualdad distributiva y una repugnante discriminación; un bajo, pobre, prejuicioso, generalizado, descalificador y polarizado debate público; el bajo nivel educativo que contrasta con un nivel enorme de corrupción, que involucra a altos personajes públicos; y, la dominación y cooptación del ciudadano y de la misma función estatal por parte de élites expoliadoras y obsesionadas en su trascendencia misma, que en la ambición de conservar el poder y realizar sus intereses arrasan con sociedad y su ideal de un mundo mejor. Tan desolador escenario, lleno de atrocidades innegables, pone en evidencia las fallas en la defensa y ejercicio efectivo de los indivisibles derechos fundamentales⁴ en México. Expone la Constitución quebrada que se vive en el país; la disrupción entre la norma y la realidad.

⁴ En esta investigación se hace referencia tanto a los Derechos Fundamentales como a los Derechos Humanos según el autor referido, no obstante, cabe aclarar su diferencia. Miguel Carbonell apunta: “los Derechos Fundamentales son derechos humanos constitucionalizados”. De esa forma, cuando se hace alusión a los Derechos Fundamentales se hace referencia a los Derechos Humanos normados por el texto constitucional de una nación. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 78.

Pese a todo ello, no obstante, a la incertidumbre en la que se vive, en la tendencia hacia al caos, se abre una oportunidad de acción ciudadana y estatal. Los mexicanos han empezado a interiorizar uno por uno y con más fuerza que su voz es importante y que su opinión, e incluso su furia por la corrupción de las élites poderosas, debe ser escuchada. Para no dejar la pasar la oportunidad, es pertinente identificar puntualmente los problemas, el balance y el diagnóstico del tipo de Constitución que se vive en México, tanto del texto como del contexto. Es decir, el todo constitucional y sus partes. Ya no es posible seguir ocultando lo que se vive o volteando la mirada hacia otro lado para simular que simplemente los problemas en el país o el mundo no existen. Cuando claro que están ahí, cerca, golpeando incluso a los más próximos. Para lograrlo es necesario que la Constitución sea comprendida como se enunció al principio, es decir, como cultura. Que sea una Constitución entendida y construida por y para los ciudadanos con responsabilidad, respeto, tolerancia y lealtad a la nación.

Lo anterior, no se trata de una petición ingenua o romántica, ya que son valores cognoscibles, alcanzables y obligatorios para que pueda prosperar la reflexión habitual de la Constitución. Es importante que todos los ciudadanos interpreten la realidad que sacude a propios y extraños, para poder establecer estrategias, posibles soluciones, propuestas e ideas abiertas y diversas en competencia y debate continuo, es decir, sin moldes absolutos predeterminados, que permitan conquistar el Estado Constitucional; que logren reparar, actualizar y renovar la Constitución mexicana a los cambios, así como orientar las transformaciones que se consideren necesarias.

Sólo la búsqueda y el reconocimiento del compromiso en la diversidad de ideas, de valores, de intereses, es decir, en la multiplicidad de las interpretaciones de la sociedad por sobre las diferencias, dará eficaces resultados para todos y todas, para mayorías, pero también para minorías. Por lo cual se tiene como objeto de estudio a dicha diversidad, al pluralismo democrático, que es un elemento que ubicado en la profundidad de la cultura que incita a los ciudadanos a construir su presente y determinar su futuro, con la base y el fundamento que les da la dignidad humana materializada culturalmente, misma que les permite reconocerse a sí mismos y a sus

semejantes. Únicamente en la profundidad cultural, en lo inmediato, en lo habitual se puede defender a la Constitución.

Asimismo, al pluralismo que se pincela en la investigación lo caracteriza un elemento esencial: un elitismo que crea liderazgos, que potencia la grandeza del ser humano, uno a uno, que lo hace más audaz, más perseverante. Es un elitismo valeroso, uno que no se contrapone con los ideales democráticos y que resulta inexorable porque organiza, dirige y agrupa las diferencias en un acuerdo o compromiso institucional. Asimismo, el pluralismo democrático analizado se hace acompañar de un gradualismo y de un realismo que no pierde el idealismo, ni los confunde para acercar a la Constitución mexicana a la Constitución de tipo democrática del Estado Constitucional.

Con tales ideas, la hipótesis de la tesis parte de que la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos está lejos de instituirse como una Constitución democrática, y con ello el paradigma del Estado Constitucional no se puede considerar alcanzado debido a que en la “cultura constitucional” del mexicano no se encuentra arraigado el eje fundamental de la democracia constitucional: el pluralismo. En cambio, permea en la “cultura constitucional” mexicana un elitismo expoliador y una sociedad inactiva. La hipótesis de la investigación es que el bajo nivel del pluralismo democrático en la “cultura constitucional” produce como resultado que la Constitución mexicana no pueda ser considerada una Constitución de tipo democrática. Por tanto, la forma de alcanzar la Constitución del Estado Constitucional en donde se viven los derechos fundamentales es combatir dicho elitismo usurpador, cerrado e inamovible, con el pluralismo democrático apoyado del elitismo abierto, conducente e integrador, enraizado en la “cultura constitucional”. Ya que, con esas características, no son opuestos, por el contrario, se complementan y dan como resultado el desarrollo constitucional que acerca a la Constitución mexicana a la Constitución democrática.

Dicha hipótesis se comprobó gracias a la investigación realizada, por lo que derivado de ella se propone un mecanismo intermedio de “Audiencia”, que mezcla las bondades de la figura de la representación política en las tres funciones estatales y la participación directa organizada, como medio idóneo de expresión y configuración del pluralismo democrático.

En ese sentido, la presente investigación se desarrolló, principalmente, a través, de la compleja teoría de la Constitución (por sus múltiples relaciones de retroalimentación entre sus elementos) del jurista alemán Peter Häberle, que pretende servir como modelo explicativo a la asimetría entre en texto constitucional con tintes democráticos y una realidad alejada de los principios más básicos de la proyección del Estado Constitucional, como la dignidad humana.

Para la mejor comprensión de la investigación, los temas fueron organizados en seis capítulos, el último de ellos contiene la propuesta de la investigación; luego vienen dos anexos, las conclusiones y las fuentes bibliográficas.

En el capítulo primero se establece el marco teórico y conceptual del Estado Constitucional y su Constitución, a través de la virtuosa, por clara, temática, cronológica y práctica, Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura de Peter Häberle, en la que se destacó la Teoría de la Interpretación Constitucional Abierta y su influencia en la vida, en la reforma y en la mutación de la Constitución; asimismo el marco se completa con la Teoría de la representación y su evolución hasta la participación directa, que muchas veces se deja fuera, ello con el propósito de dar sentido y materialización a la idea de la interpretación abierta de la sociedad. Para una mejor comprensión, en cada una de las teorías utilizadas se hace referencia a sus creadores y exponentes más destacados en el tiempo.

En el capítulo segundo se centra la idea de interpretación abierta en un término que será clave durante toda la investigación: el pluralismo en la “cultura constitucional” como eje constitutivo de la Constitución democrática, como el corazón de la Constitución. Para hacerlo fue necesario revelar el término cultura en grandes personajes, en ideas como la educación, la política y el derecho hasta llegar a su identidad con la Constitución. De esa forma, en este capítulo se plasma la forma en que la Constitución como cultura vive, cambia, muta, se reforma, se actualiza y desarrolla, en su núcleo esencial que son los derechos fundamentales a partir de las diversas interpretaciones constitucionales para alcanzar el paradigma del Estado Constitucional.

El estudio del pluralismo se extiende hasta el capítulo tercero, en él se profundizan los conceptos de sociedad, Estado, y democracia para entender cómo surge la idea del pluralismo en sus acepciones política, filosófica, jurídica y así comprender una más amplia: la cultural, que retroalimenta a las demás y las une en un mismo modelo para la democracia. En una segunda parte del capítulo se muestra la idea del elitismo como otro de los modelos para democracia con la intención de revelar que, con determinadas características, el pluralismo y el elitismo no son modelos contrapuestos como se ha pensado, y que, por el contrario, se perfeccionan entre ellos, como ha ocurrido en el plano real.

En el capítulo cuarto se determina qué tipo de pluralismo se requiere para el desarrollo constitucional, cuáles son sus ámbitos, se establece la importancia de la “imagen del ser humano” en el pluralismo democrático y los peligros e implicaciones del mismo para que con una base más sólida de conocimiento se diera paso a puntualizar la idea de “intérpretes de la sociedad abierta” en una clasificación amplia y detallada, de la que se destacan las interpretaciones de la sociedad expresadas mediante mecanismos de audiencia en las funciones estatales, tales como el “Amicus Curiae”, la “Consulta Pública” y la “Audiencia Pública” por considerarse los más eficaces.

Ahora bien, la eficacia de los mecanismos de audiencia fue corroborada en el capítulo quinto. Se realizó el análisis de un caso de éxito en el que se utilizó el mecanismo llamado “Audiencias Públicas”. Se describe como la fusión de un elitismo representado por diversos personajes entre ellos Jesús Reyes Heróles y el pluralismo democrático de la sociedad en plena revolución cultural, cimentado o reforzado en elementos como la visión de la Constitución como Cultura, el gradualismo, y el realismo sin perder el idealismo, dieron como resultado el inicio de la transición democrática en México. Asimismo, en este capítulo y con la finalidad de esbozar el pluralismo se reproduce la entrevista realizada a Gonzalo Altamirano Dimas, a quien le agradezco enormemente su amabilidad y tiempo.

A partir de la recapitulación de los apartados anteriores en los que se repite de forma permanente la centralidad del pluralismo, se realiza un balance de la Constitución que se vive en México en el capítulo sexto. Se trata de un balance

sin mucho énfasis en la medición tradicional, sino de uno que busca mostrar el día a día de forma más cercana. Con la investigación y el balance nace una idea y se confecciona una propuesta abierta, en la que se trazan los ejes base de un proyecto de mecanismo que se denominó “Audiencia Pluralista”, se delinea: en sede legislativa, los temas, los tiempos, la conformación de una participación en grupo o individual, la participación de las funciones estatales, la configuración de liderazgos y élites, la forma de construir el consenso, y el mecanismo de revisión de la audiencia. La propuesta tiene como fin primordial ser enriquecida en la práctica.

Adicionalmente, se realizaron dos anexos. El primero muestra los actuales esfuerzos de la sociedad y el Estado mexicano por acercar las interpretaciones de la sociedad abierta a las funciones estatales. El segundo un complemento de la propuesta de investigación que contiene la redacción de los artículos que se requieren para poner en marcha el mecanismo de “Audiencia Pluralista” en México.

Finalmente, se presentan las conclusiones y la relación de fuentes bibliográficas utilizadas en la investigación. La investigación y sus conclusiones no hubieran sido posibles sin la técnica documental que permitió acceder a obras especializadas de Derecho Constitucional, Filosofía, Historia, Sociología, Política, Economía, Pedagogía, Administración, Antropológica, Literatura, y hasta Física, con la finalidad de recopilar información para sustentar el estudio de la Constitución como cultura. Como se verá, ésta es una investigación multidisciplinaria e interdisciplinaria. Asimismo, la investigación se apoya en la técnica de campo consistente en la entrevista estructurada.

En cuanto a los métodos utilizados en esta investigación, además de señalar los ya tradicionales y necesarios métodos histórico, analógico, inductivo, deductivo, que permitieron conocer la evolución y el cambio de la Constitución viva, identificar semejanzas y diferencias entre acontecimientos, así como, descubrir principios generales y particulares de los presupuestos estudiados y la esencia de las estructuras analizadas; se debe resaltar el uso de dos métodos más: el método sistemático que posibilitó el estudio de la Constitución como un todo conformado por partes, de manera que así resultaron claras las relaciones y dependencias recíprocas de las partes que componen el todo, ayudó a

aprehender un poco de la complejidad de la Constitución, de sus elementos emergentes y abiertos sin desligarlos y así conservar su contextualización sistémica. Y el método de estudio de caso, con el que se pudo adquirir conocimiento y así profundizar en el pluralismo sobre la base de una situación concreta ocurrida en la realidad. Tales métodos se desenvuelven de forma armónica con los modelos epistemológicos “realista” integrado con una pieza de idealismo, “positivista” moderado y “racionalista”⁵, que no deja fuera al ser emocional.

Por lo ecléctica de la investigación, por su base culturalista, interdisciplinaria, abierta, quizá pueda dar la impresión de ser una investigación con ambiciones omnicomprendivas, pero no es así, lo que se buscó fue esbozar una parte de la compleja realidad constitucional, el trabajo tiene límites y deja muchos temas pendientes de explorar y desarrollar. Esta tesis está abierta a correcciones epistemológicas, sin embargo, es tiempo de poner a prueba esta propuesta, para que a través del ensayo-error se perfeccione.

Por último, se asegura que la propuesta que se formula en esta investigación atiende a los cinco elementos clave de una “idea realmente buena”⁶: es “oportuna”, al abordar un problema que es importante para las personas; tiene “poder explicativo”, pues revela las interacciones que dan forma a los fenómenos; tiene un “valor pragmático”, ya que, se puede poner en práctica y desarrollar capacidades humanas; posee “fundamento empíricos sólido”, al poder probarse en el mundo real y medirse; y, cuenta con la “suficiente simplicidad” para ser aplicado⁷. Con todo ese balance, se espera que esta investigación traspase el papel, se aplique y se coloque como referencia de nuevas investigaciones.

⁵ Cfr., Witker Velásquez, Jorge y Larios, Rogelio, *Metodología Jurídica*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, pp. 95 y 99.

⁶ Cfr., Kleiner, Art, “Our 10 Most Endurign Ideas”, *Strategy + Business*, Nueva York, núm. 41, diciembre de 2005, p. 6.

⁷ Cfr., Roque López, Gustavo Adolfo, *Teoría de la Complejidad, Organizaciones y Éxito Profesional Resiliencia: el Origen*, México, UNAM-Tesis Digitales, 2017, pp. 13 y 14 <http://132.248.9.195/ptd2017/noviembre/0768183/Index.html> [Consultado: 14 febrero de 2019; 12:45 hrs.].

CAPÍTULO PRIMERO. LA CONSTITUCIÓN Y SUS INTÉRPRETES

El Estado, entendido como producto de la voluntad común y siendo la organización política más compleja de la sociedad, ha tenido un desarrollo y evolución apoyada en elementos tan diversos como la “divinidad” y las leyes, hasta llegar a la Constitución como sustento y fundamento de su existencia, tal y como se reconoce en estos días.

La relación entre Estado y Constitución ha sido captada e interpretada por la teoría de la Constitución. Entre otras cosas, busca interpretar y otorgar sentido a los contenidos constitucionales, así como crear nuevos, a partir de un entorno determinado de fenómenos sociales, con la finalidad de que puedan cumplirse. La teoría de la Constitución es entonces un “corpus doctrinal coherente, sistemático y sustantivo que influye en la elaboración de las Constituciones”⁸, que realiza la justificación y razonamiento de su contenido, que interpreta su significado y alcance, y que dota a la Constitución de elementos esenciales para protegerlos.

Si bien existen múltiples y relevantes teorías de la Constitución, la desarrollada por Peter Häberle es una de las teorías que une totalmente la idea de Estado y Constitución, conformando el nuevo paradigma del Estado Constitucional, entendido como aquel Estado que existe “en tanto la Constitución lo Constituya”⁹, que debe actuar conforme a principios constitucionales y las premisas de: “dignidad humana”, “principio de soberanía popular”, “pluralismo”, “Estado de derecho” y “Estado Social”¹⁰.

Una de las premisas que se busca destacar de la basta teoría de la Constitución de Häberle es el pluralismo y con ella la referencia a la Constitución viva. Por ello, en este capítulo se hace referencia a la teoría de la representación

⁸ Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural*, 2ª ed., Madrid, Dykinson, 1998, p. 24.

⁹ Häberle, Peter, *Constitución como cultura*, trad. de Ana María Montoya, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2002. p. 53.

¹⁰ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, Buenos Aires, Astrea, 2007, pp. 81 y 82.

como medio para entender y desarrollar el pluralismo desde un punto de vista político y al mismo tiempo jurídico. Asimismo, se busca presentar una verdadera visión de representatividad, es decir, una teoría de la representación acorde a los elementos de un pluralismo amplio, funcional y posible. Se pretende empezar a dibujar la base de un pluralismo más amplio acorde a la compleja realidad, que vaya adoptando en su contenido constitucional elementos coincidentes del pluralismo jurídico, político, filosófico e ideológico.

I. Estado Constitucional

El Estado es parte de la sociedad política. El Estado es el “organismo supremo” y “subordinado” a la sociedad, que tiene por objeto lograr el “bien común”, garantizando la justicia y el derecho. En la idea de Maritain el Estado cuenta con una “supremacía funcional y autoridad”¹¹. Derivado de ello el Estado, a lo largo de la historia, ha tenido diversas actuaciones en tanto a la autoridad que representa. Existe una clasificación que distingue entre: Estado absolutista¹², Estado de Derecho¹³ y Estado Constitucional a partir no sólo de las formas de ejercer el poder

¹¹ Cfr., Maritain, Jacques, *El hombre y el estado*, trad. de Manuel Gurrea, Buenos Aires, Club de Lectores, 1984, pp. 22-24, 37, 38, 40 y 41.

¹² Entre los siglos XIV y XV el poder de los monarcas incrementó, al tiempo que el poder del Papa se vio mermado. Es entonces que se gestó el llamado absolutismo caracterizado por el poder hegemónico del monarca y con ello el nacimiento del Estado-Nación. Los Reyes católicos, Enrique VII y Luis XIV fueron ejemplo de ello. Para el siglo XVI, el absolutismo se consolidó, el poder político del monarca era ilimitado, la justificación: el “derecho divino”. Cfr., Cruz Gayoso, Moisés et al., *Teoría General del Estado*, México, IURE, 2006, pp. 110,111 y 117.

En ese Estado absolutista las funciones fundamentales del monarca respecto de sus súbditos eran de protección y defensa; respecto de la burguesía, la nobleza y los terratenientes, el monarca alentó el mercantilismo. De ese modo el monarca pudo mantener por siglos todo el control. Pero a finales del siglo XVIII la burguesía mediante el “racionalismo” buscó instaurar el “imperio del derecho” para hacer predominar y proteger sus intereses económicos. Se dice que el “burgués frío, activo y trabajador” sustituye al “aristócrata engreído por su linaje”, gracias a las ideas nacidas en Inglaterra desde su “Carta Constitucional o Bill of Rights” (1689), se apunta a que de ese modo surgen las revoluciones burguesas angloamericana (1776) y francesa (1789). Al respecto, es necesario puntualizar que el burgués no sustituye, sino que se sobrepone al aristócrata. El burgués y el monarca que habían compartido el poder (aunque de forma desequilibrada) se separan y con ello se destruye un poco la existencia de un poder totalmente absoluto, ya no hacen más una buena dupla, se dividen y es el burgués quien a partir del siglo XVIII tomará la cabeza. Cfr., Lucas Verdú, Pablo y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, *Manual de Derecho Político. Introducción y teoría del Estado*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, vol. 1, pp. 39, 54 y 57.

¹³ El siglo XIX intentó ser considerado como el siglo del Estado de Derecho, uno gobernado según la “razón”. Pese a tal propósito, el Estado de Derecho se redujo a una fórmula carente de contenido sobre las funciones

por parte de esa organización política, sino también a partir de las actitudes y conductas de los ciudadanos.

1. *Elementos del Estado Constitucional*

En el siglo XX surge el Estado constitucional como respuesta a la sobreabundancia, la heterogeneidad, la contrariedad de leyes y de las pretensiones sociales. Zagrebelsky identifica al Estado constitucional con un tipo de “Constitución contemporánea” que se ubica en el derecho más alto, dotada de fuerza obligatoria, incluso para el legislador; que distingue claramente entre ley establecida por el legislador y los derechos humanos, como “pretensiones subjetivas absolutas” válidas por sí mismas y que fija mediante sus normas constitucionales principios de “justicia material” destinados a orientar todo el ordenamiento, con lo que dejan de ser sólo pronunciamientos políticos¹⁴. Como se observa, en el Estado Constitucional la Constitución tiene ya una supremacía consolidada y los derechos fundamentales toman un papel principal, no sólo discursivo.

y fines del Estado, por ello no es de extrañar que los regímenes totalitarios se llegaran a considerar “Estados de Derecho”, siempre que estuvieran dotados de un orden jurídico. El origen del Estado de Derecho fue liberal al servicio de la burguesía, si bien comprendía la primacía de la ley frente a la administración (principio de legalidad), la separación de poderes y la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la arbitrariedad de la administración, pronto estos principios comenzaron a desfigurarse. Apoyada sobre el principio de autoridad, la organización del Estado se evidenció, el absolutismo del rey sólo se cambió al absolutismo de un Parlamento (que velaba por intereses individuales y burgueses), las leyes “los códigos” al ocupar el lugar más alto no tenían por encima ninguna regla jurídica para establecer límites, la producción jurídica se concentró en el legislador, el Derecho se acotó a lo dispuesto por una ley. *Cfr., Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil, ley, derechos, justicia*, 10ª ed. trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011, pp. 21-31.

Se desfiguró el objeto porque, si bien, el prototipo del Estado de Derecho tuvo como objeto limitar el ejercicio del poder político mediante esquemas como el de la Constitución de los Estados Unidos (1787) y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), también es cierto que el postulado de “supremacía constitucional” formado apenas se interiorizaba, aunado a que la pretensión más próxima de la clase burguesa únicamente fue alcanzar el poder político del que carecían y fraccionar el poder para poder para hacerlo controlable. Con ello, la clase burguesa consolidó su poder económico y la sociedad volvió a ser blanco de los mismos abusos, pero, sin identificar quiénes eran los nuevos reyes: el parlamento y la clase burguesa. *Cfr., Covián Andrade, Miguel, Teoría de la Constitución*, 3ª ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería política y Constitucional, 2004, pp. 10, 11, 18 y 21. La exposición anterior no pretende quitar valor a las aportaciones del Estado de Derecho, sino que busca identificar los puntos débiles que dieron origen a la búsqueda de otro modelo de Estado: el Estado Constitucional.

¹⁴ Explica que el derecho actual se entiende sólo si se observa la diferencia entre reglas (normas legislativas) y principios (normas constitucionales), es decir, sí se distingue la Constitución de la Ley. *Cfr., Zagrebelsky, Gustavo, op. cit.*, pp. 39,47, 93, 109 y 110.

Consecuentemente es que se empieza a formar otra de las características del Estado Constitucional a la que hace alusión Ferrajoli. Para el italiano el Estado Constitucional es un producto europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial que se caracteriza por el “control de la constitucionalidad” de las leyes ordinarias, es decir, que garantiza que las leyes sean coherentes con los “principios constitucionales” para poder ser promulgadas y aplicadas¹⁵. Entonces, en el Estado Constitucional el elemento para tener en cuenta no será la Constitución por sí misma, sino su contenido¹⁶. Un contenido que debe irradiar a todo el sistema jurídico.

2. *Estado Constitucional de Peter Häberle*

Peter Häberle, jurista alemán, va más allá. Para él, no hay más: “el Estado Constitucional existe tanto Estado como la Constitución lo constituya”¹⁷. Esto implica una gran diferencia con el Estado de Derecho, en el que la Constitución, por ejemplo, la de los Estados Unidos de 1787, no era vista como el origen y fundamento del Estado, sino como una forma de limitar el ejercicio del poder e incluso de manera incompleta porque fue promulgada sin un capítulo de “derechos del hombre” o

¹⁵ Con el Estado Constitucional, existe una subordinación de la ley a los “principios constitucionales” como la igualdad. Ferrajoli, Luigi, “El pasado y el futuro del Derecho”, *Revista de Internación de Filosofía Política*, La Rioja, núm. 17, 2001, pp. 34 y 35, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=173408> [Consultado: 13 de octubre de 2017, 10:34 hrs.].

¹⁶ La transición al Estado Constitucional también ha sido estudiada por la sociología jurídica, pero desde la perspectiva evolutiva del Derecho. Los resultados presentados son enfoques equiparables al Estado Absolutista, Estado de Derecho y al Estado Constitucional. Los sociólogos Nonet y Selznick identifican tres tipos de estadios de Derecho que pueden encontrarse en “tensión” en menor o en mayor medida en una sociedad. El “Derecho Represivo” caracterizado por una coerción extensiva, la ley subordinada al poder político, una participación sumisa (sin crítica) y la legitimidad derivada del uso de la “razón de Estado”. El “Derecho Autónomo” distinguido por tener como fin la legitimación, la equidad procesal, contar con reglas vinculantes para gobernados y gobernantes, adhesión a la autoridad legal, confinado por reglas, la ley independiente de la política, la separación de poderes y una participación limitada por procesos establecidos. Y el “Derecho Responsivo” subordinado a principios y política, la búsqueda de “justicia sustantiva”, la competencia y cooperación, un razonamiento y criterio extendido, pero “responsable”, con aspiraciones políticas y legales integradas, fusión de derechos, se plantea la “desobediencia evaluada” y un acceso extendido para la integración de la defensa social y legal. Como se observan, la evolución de los tipos de Derecho resultó consistente con el desarrollo de los tipos de Estado que se dieron desde el siglo XIV con el Estado Absolutista y hasta el siglo XXI con el Estado Constitucional. *Cfr.*, Nonet, Philippe y Selznick Philip, *Law and Society in Transition. Toward Responsive Law*, New York, Harper Torchbooks, 1978, p. 16.

¹⁷ Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...*, *cit.*, p. 53

“garantías individuales”¹⁸. Ahí, la Constitución no funda al Estado de Derecho. Por el contrario, en el Estado Constitucional la Constitución no sólo delimita y controla el poder, sino que también lo funda y lo legitima, construye procedimientos para resolver controversias, organiza competencias y asegura la garantía de los derechos fundamentales¹⁹. Aquí se gesta otro punto fundamental, los derechos fundamentales deben ser protegidos y garantizados en el Estado Constitucional. Para Häberle el Estado y la Constitución deben identificarse para funcionar.

El alemán percibe al Estado Constitucional, equiparado al tipo de Constituciones democráticas, como “una conquista cultural de la civilización occidental” que se compone de los siguientes elementos:²⁰

La *dignidad humana* como premisa, realizada a partir de la cultura de un pueblo y de los derechos universales de la humanidad, vividos desde la individualidad de ese pueblo, que encuentra su identidad en tradiciones y experticias históricas y sus esperanzas en los deseos y la voluntad creadora hacia el futuro; el *principio de soberanía popular*, pero entendido no como competencia para la arbitrariedad, ni como magnitud mística por encima de los ciudadanos, sino como fórmula que caracteriza la unión renovada constantemente en la voluntad y en la responsabilidad pública; la *Constitución* como contrato en cuyo marco son posibles y necesarios fines educativos y valores²¹ orientadores; el principio de la *división de poderes* tanto en sentido estricto relativo al Estado, como en sentido amplio del pluralismo; los principios de *Estado de derecho* y *Estado Social*²², lo mismo que *Estado de cultura abierto*; las *garantías* de los derechos fundamentales;

¹⁸ Cfr., Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹ Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...*, *cit.*, pp. 53 y 54.

²⁰ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, pp. 81 y 82.

²¹ Para Fix-Zamudio y Valencia “los valores tienen una jerarquía mayor, representan el todo, su contenido conceptual no se agota en la perspectiva normativa, tienen un alto grado de abstracción, debido a que ocupan un papel fundador en el ordenamiento constitucional y por ello deben ser concretados por medio de la interpretación”. Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 54.

²² El “Estado de Derecho” implica una limitación del poder del Estado por el Derecho identificado con una legalidad que no lesione ciertos valores: libertad, igualdad, seguridad jurídica y participación ciudadana. El “Estado Social” acoge esos valores clásicos, pero de acuerdo con el “sentido” que han tomado las demandas y condiciones de la sociedad en el tiempo, por consiguiente, se incluyen los derechos a las prestaciones del Estado y se incluyen valores como la seguridad económica. Cfr., García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 3ª ed., Madrid, Alianza, 1982, pp. 52, 55 y 56.

la independencia de la jurisdicción. Todo esto se incorpora en una democracia ciudadana constituida por el principio del pluralismo.

De la definición de Häberle, lo que más resalta es la referencia a la cultura, ya que de ahí se desenvuelve y desentraña cada uno de los elementos que componen al Estado Constitucional, desde la dignidad humana hasta los derechos fundamentales. Gracias a su enfoque cultural la Constitución y el Estado son prácticamente un mismo ente. Por otro lado, la palabra “cultural” de la definición permite entender en su justa dimensión el porqué de las enormes diferencias que presentan países como México y Alemania en el desarrollo de sus Estados, ambos buscando cumplir con el modelo de Estado Constitucional. La conquista del Estado Constitucional va a depender de la cultura del país.

Para Häberle un Estado Constitucional surge en aquel país que da contenido cultural a la dignidad humana, la soberanía popular, la división de poderes, los derechos fundamentales, la tolerancia, la pluralidad de partidos y la independencia de los tribunales. En conclusión, para el alemán, el Estado Constitucional “se caracteriza elogiosamente como democracia pluralista o como sociedad abierta”. Por lo que, se dilucida como principio constitutivo al “pluralismo”, tanto del Estado Constitucional, como de la Constitución de tipo democrática, mismo que se deriva directamente de la “dignidad humana”²³ formada culturalmente y cuya “consecuencia organizacional” es la democracia²⁴, principio fundamental del Estado

²³ El principio de dignidad proporciona al individuo determinadas “representaciones de personas” que además serán moldeadas por cada cultura, la dignidad humana surge en la medida en que el ciudadano sea el sujeto de la actuación del Estado Constitucional. Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...*, cit., pp. 19 y 20.

²⁴ Democracia entendida como libertad e igualdad y no sólo como sufragio universal, hay que recordar lo señalado por Wheare respecto a las modernas tiranías se instalaron en el poder por altas mayorías. Cfr., Wheare, K. C., *Constituciones modernas*, trad. de Fernando Morera y Ángel Alandí, Barcelona, Labor, 1971, p. 145. La democracia es mucho más que elecciones; es el elemento que le da soporte a la sociedad. Por su parte Burdeau, agrega que la idea de democracia cristalizó en una “filosofía de la libertad” para evitar la opresión, de ahí surge la idea de que el pueblo se gobierne a sí mismo, “gobierno del pueblo para el pueblo”, que propone como fundamento del orden político la “dignidad del hombre libre”. La libertad, entendida, no como un hecho que hay que proteger, “sino como una facultad que hay que conquistar”: no se puede desarrollar la libertad si falta el “mínimo vital, si falta el pan”. En esta visión amplia, se encuentra la democracia como “técnica gubernamental” expresada mediante procedimientos que sirve para conquistar dicha libertad. En conclusión, la “democracia es una filosofía, una manera de vivir, una religión, y casi accesoriamente, una forma de gobierno”. Cfr., Burdeau, Georges, *La democracia*, Barcelona, Ariel, 1960, pp. 16 y 19, 23 y 28. No obstante, lo anterior, también hay autores como Bobbio que para efectos prácticos da una definición mínima de democracia como: “conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está

constitucional²⁵. Entonces, la idea de Estado Constitucional de Häberle además de contener la referencia a la supremacía constitucional, los derechos fundamentales, el control de la constitucionalidad, agrega una nueva visión de la Constitución y de sus fundamentos culturales como la dignidad humana y por ello resulta ser la más valiosa.

Debido a que Häberle señala que retoma la idea de dignidad humana de Kant, se puede entender más ampliamente a qué se refiere cuando habla de “dignidad humana”: “la moral ordena hacer el bien supremo posible, como objeto último de la conducta (voluntaria) del hombre”, sin prometer nada con certeza y sin amenazas; la moral no enseña cómo hacerse feliz, sino como llegar a ser “digno de la felicidad”. Se es “digno” de poseer una cosa o un estado cuando el hecho de estar en esa “posesión” es acorde al “bien supremo”. Es decir, la naturaleza humana está determinada a aspirar al “bien supremo” y por lo tanto sus facultades cognitivas son apropiadas para ese fin. La “criatura racional” puede ser digna de participar en el “bien supremo” conforme al “valor moral” de su persona y sus acciones mediante el respeto desinteresado de la “ley moral”, respeto guiado por una “representación de la virtud pura” con más fuerza sobre el espíritu humano que da sustento a la representación inmediata de la ley más allá de la simple “legalidad” de las acciones²⁶. La única diferencia es que, para Häberle, la dignidad humana es una creación cultural que se ha pulido con el tiempo, no algo constituido simplemente por la naturaleza humana.

Con respecto a este esto, para Kant la dignidad humana permite que la persona se represente la ley, es decir, se identifique con ella y produzca la moralidad de las intenciones que de otra manera no serían posibles. En el caso contrario, todo

previstas y propiciada la más amplia participación posible de los interesados (...) a través del libre debate para la formación de una mayoría”; la democracia es el conjunto de reglas que establecen “quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimiento” y tiene como condición que a quienes deciden les sean garantizados los derechos de libertad de opinión, expresión, reunión, asociación, contenidos en las normas constitucionales. *Cfr.*, Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 9, 14 y 15.

²⁵ *Cfr.*, Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit. p. 83.

²⁶ *Cfr.*, Kant, Emmanuel, *Crítica de la Razón Práctica*, trad. de Dulce María Granja Castro, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, pp. 125, 126, 137, 140 y 141.

sería “hipocresía” y la “ley sería odiada o despreciada”, habría “legalidad”, pero no “moralidad” en las acciones. En consecuencia, el hombre sería indigno, porque para Kant el cimiento moral funda un carácter y “enseña al hombre a sentir su propia dignidad, da fuerza al espíritu, independencia y le permite encontrar la “naturaleza del alma”. Para el filósofo prusiano, y así lo entiende Häberle, la dignidad humana es “una fuerza motriz poderosa en la observación de las máximas morales”, es el “único incentivo para el bien”²⁷. Por lo que, como ya se anotó, la dignidad humana en la teoría de la Constitución de Häberle es el fundamento del pluralismo²⁸, principio constitutivo del Estado Constitucional. Sin embargo, al ser la Constitución la que da existencia al Estado, el pluralismo es el elemento constitutivo de la Constitución misma, por tanto, en resumen: el “pluralismo” es elemento clave en la materialización de la Constitución y por ende del Estado Constitucional.

Ahora bien, Häberle tiene una visión, no sólo jurídica y política, sino filosófica y cultural del “pluralismo” al señalar puntalmente que significa “diversidad de ideas” en el entendido de que el Estado está constituido por ciudadanos y al servicio de ellos. Acompaña al concepto de pluralismo, como lineamientos político-jurídicos, el “principio de mayoría” y de “respeto y protección de las minorías”, mismos que presuponen un “consenso fundamental”²⁹. Al reconocer al pluralismo como elemento esencial y constitutivo de la Constitución y su eficacia, establece que todos los ciudadanos son “guardianes” de la misma, a diferencia de antiguas teorías en las que sólo el presidente o el tribunal constitucional tenían ese privilegio. Häberle señala que hay una gran diversidad de instrumentos jurídicos para la protección de la Constitución, por parte de diversos actores; sin embargo, recuerda que, y de acuerdo con su visión cultural, en última instancia una Constitución sólo puede ser “protegida políticamente o en la profundidad cultural”; ya que, si bien los instrumentos jurídicos son importantes, la protección solo es eficaz cuando posee una “voluntad de Constitución” y esta se convierte en “fuerza normativa”, es decir lo

²⁷ Cfr., *Ibidem*, pp. 144 y 145.

²⁸ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit. p. 83.

²⁹ Por otro lado, reconoce que existen “límites a la democracia”, es decir, el respeto del ciudadano que decide no votar. Cfr., *Ibidem*, p. 323.

que comúnmente se conoce como “voluntad política”³⁰. A ella se agrega la voluntad cultural como fundamento de los instrumentos jurídicos.

La idea planteada por Häberle no sólo resulta altamente fundamentada, sino que es también la principal aspiración de los Estados que se denominan “democráticos”. El problema radica en que el “pluralismo” no puede quedarse como simple aspiración, como buena línea discursiva, como simples palabras, ya que es la premisa que lleva al cumplimiento y respeto de la Constitución. Por ello, se analizará más a fondo la Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura que propone Peter Häberle.

II. Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura

La construcción, adhesión o mejoramiento de una teoría de la constitución permite a los abogados, jueces y ciudadanos en general contar con un conjunto de conocimientos, ideas e interpretaciones acerca de qué es la Constitución y cuál es su contenido, esto permite construir en el plano fáctico las aspiraciones de la sociedad. De ahí que, en esta investigación se ha elegido a la “Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura” de Peter Häberle como base para la construcción de una teoría propia, una teoría de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se considera que la teoría cultural de Häberle, además de enmarcar al Estado Constitucional que se pretende alcanzar, permite entender el desarrollo constitucional desde la idea de Estado y sociedad en conjunto, es decir, desde el pluralismo, lo que a su vez permite cumplir con los anhelos y necesidades de la sociedad y del Estado, otorgando, responsabilidades y derechos a sus miembros.

1. *Teoría de la Constitución*

La Ciencia Constitucional abarca el estudio de la Teoría de la Constitución (científicamente elaborada) y del Derecho Constitucional positivo (con fundamento

³⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 432.

en esa teoría). Según explica Miguel Covián, la ciencia constitucional es una “ciencia de la realidad”, porque implica el estudio de fenómenos sociales, específicamente fenómenos constitucionales que sólo pueden entenderse con fundamento en conceptos teóricos, para ser vistos como “conocimiento” que más tarde será la base del derecho constitucional positivo³¹. En ese proceso se encuentran inmersos tanto la Teoría de la Constitución y el Derecho Constitucional³². Como se anota, la Teoría de la Constitución sólo puede crearse con el estudio de la realidad y con cimiento en conceptos teóricos, en tanto es el conjunto de conocimientos sobre qué debe entenderse por una Constitución, cuál debe ser su contenido, cómo puede ser más eficaz la norma constitucional y quiénes deben interpretarla.

A. Constitución

La teoría de la Constitución es entonces un “corpus doctrinal coherente, sistemático y sustantivo que influye en la elaboración de las Constituciones”³³, es el cúmulo de conocimientos e interpretaciones que justifican y dan el contenido a la Constitución³⁴.

Por tanto, su labor primordial es la de definir qué se entiende o qué es una Constitución. El desarrollo de la teoría de la Constitución ha pasado por varios momentos y diversas posturas, desde el “realismo” de Lassalle³⁵, “normativismo”

³¹ Cfr., Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 1, 2 y 8.

³² El derecho constitucional puede considerarse la parte más importante del derecho público, porque establece los principios básicos del resto del derecho público, en las normas constitucionales se encuentran por lo general las directrices que rigen a las demás ramas del derecho. Cfr., Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 18.

³³ Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural*, 2ª ed., Madrid, Dykinson, 1998, p. 24.

³⁴ Pese a que las primeras Constituciones surgen con los hebreos (régimen teocrático), griegos (democracia directa), romanos (constitucionalismo republicano) y en una segunda etapa con los ingleses en 1654 (*Intrument of Government*); la Constitución como documento escrito y unificado para las normas fundamentales surgió en el siglo XVII bajo el “poderoso estimulante de la idea del contrato social” con la Constitución Americana de 1787 y la francesa influida además por la teoría de Sieyes en 1791. Al tiempo de esta tercera etapa se empieza a gestar el paradigma del Estado de Derecho para luego perfeccionarse en el Estado Constitucional. Cfr., Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabirtarte, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 152-159.

³⁵ Lassalle, fue el primero en hacer notar la realidad en la definición de la Constitución. Para el abogado y político alemán la Constitución (“Constitución real y efectiva”) de un país es la suma de los “factores reales de

del Kelsen³⁶, el “decisionismo” de Schmitt³⁷, hasta llegar a la idea de “Constitución como cultura” forjada por Heller y Peter Häberle, que es en la actualidad la más acabada teoría de la Constitución. No obstante, el “normativismo” y el “decisionismo”, al día de hoy son aludidos, por algunos, como modelos detractores del “iusculturalismo” de Häberle.

a. Heller

Hermann Heller, apoyado principalmente en Lassalle y reconstruyendo los polos opuestos del normativismo de Kelsen y el decisionismo de Schmitt, crea el concepto

poder” que rigen un país. En su época identifica a la monarquía, la aristocracia y la “conciencia colectiva y cultural”. Señala que, cuando se les da expresión escrita a esos “factores reales de poder” se erigen en derecho (Constitución escrita), en instituciones jurídicas y aun esa Constitución escrita sigue siendo “realidad” en tanto proviene de ella. En esta definición el factor político y cultural es sobresaliente: la Constitución es para Lassalle es una realidad política. Lassalle reconoce que, dentro de ciertos límites, “la conciencia colectiva y cultural”, como la capacidad real de actuar de la sociedad, representa un fragmento de la Constitución o da una esperanza. Por ello, se dilucida, que, en relación con este fragmento, identifica que de nada sirve que la “hoja de papel”, contenga determinados planteamientos si no se ajustan a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder, es decir a la Constitución, y puntualmente a la “conciencia colectiva”. Es así como Lassalle germina la idea de que la sociedad organizada puede llegar a convertirse en un factor real de poder. Lassalle observa que el problema está en que el poder de la nación, aunque sea infinitamente mayor que cualquier otro, no está organizado. La nación carece de esos instrumentos del poder organizado. *Cfr.*, Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón S.A, 1997, pp. 11-25, 44, 47.

³⁶ Para Kelsen la Constitución en sentido material representa el nivel más alto dentro del derecho nacional que señala los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas; en sentido formal, la Constitución es un conjunto de normas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales que dificultan tal modificación. El autor hace consistir a la Constitución en una norma, en un deber ser. *Cfr.*, Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 2ª. Ed., México, UNAM, 1998, pp. 148 y 149.

³⁷ Para Carl Schmitt la Constitución es “el alma del Estado, su vida concreta y su existencia individual”, es la “forma especial del dominio que afecta a cada Estado” y no puede separarse de él, es el “principio del devenir dinámico de la unidad política”. Para el autor Alemán la Constitución no está contenida en una ley o en una norma como Kelsen señalaba, sino que en el fondo de toda norma reside una decisión política del titular del constituyente (del pueblo en la democracia) y esa era para él la Constitución. Con ello, Schmitt distingue entre la “Constitución y las “leyes constitucionales”. La Constitución es dada por unidad política concreta, la Constitución son decisiones y a partir de ella las “leyes constitucionales” valen, ya que toda ley constitucional necesita para su validez una “decisión política” previa. Las decisiones políticas fundamentales según Schmitt son: elegir ser una Democracia (artículo 39° CPEUM), una República (artículo 40° CPEUM), una Federación (artículo 40° CPEUM), la División de Poderes (artículo 49° CPEUM) y los Derechos Fundamentales (ejemplo, artículo 3° CPEUM). Es decir, no cualquier tipo de decisión, sino aquellas “decisiones políticas fundamentales que denuncian la forma política del ser del pueblo” y sientan las bases de su organización política. Es importante aclarar que, con dicho concepto, Schmitt, no le quita valor a la “ley constitucional”, sino que sencillamente la distingue de la Constitución, que entiende como el modo y forma de ser del Estado. Por lo que, su definición, es relevante en el enfoque amplio de la Constitución. *Cfr.*, Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 2011, pp. 36-38, 59-61.

de “Constitución real del Estado” y una teoría que conjunta dos ideas: “normatividad” y “normalidad”. Para Heller la Constitución en el sentido de la ciencia de la realidad es la “configuración actual de la cooperación por la que se produce de modo constantemente renovado la unidad y ordenación de la organización”³⁸. Además, Heller agrega que la Constitución es la forma que toman las actividades que las personas realizan para organizar su vida, es una “situación real” en la que son de máxima importancia “los vínculos vitales e impulsivos, los lazos de la psicología colectiva y la imitación, los geográficos, nacionales, económicos e incluso jurídicos, todas las comunidades naturales e históricas, todos los factores de integración reales y funcionales”³⁹.

En esa lista de factores que inciden en la “organización” se encuentran factores naturales y culturales. Heller le da un peso destacado a lo cultural al señalar que, en última instancia, la configuración de la “organización” es resultado de una “acción humana de una formación consciente de unidad”⁴⁰. Lo importante es la referencia a la acción humana, es decir, a lo cultural, más que a lo natural. Puntualiza que en una Constitución hay que distinguir entre “normalidad de hecho” y la “normalidad normada”, pero sin separarlos, dado que estima que una Constitución política únicamente puede concebirse como “un ser al que le dan forma las normas”. Entonces, la Constitución sólo es posible por medio del “hábito” y apenas estimada como “exigencia normativa consciente”, aunque sin la ley pierde su “valor de efectividad”⁴¹. El punto medio que encontró Heller brinda la misma categoría tanto al “hábito” como a la ley, por ello resultó de gran aceptación.

Así entendida, la Constitución se encuentra conformada tanto por la conducta normada jurídicamente y por la conducta normalizada (no normada). Así, la “normalidad no normada” tendrá que ser garantizada, completada, continuada y prevista por la “normatividad” en algún momento, ya que constituye una “exigencia

³⁸ Para Heller la organización es la “acción concreta de dar forma a la cooperación de los individuos y grupos que participan en el todo, mediante supra, sub y coordinación de ellos”. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 268.

³⁹ Cfr., *Ibidem.*, p.248.

⁴⁰ Cfr., *Idem.*

⁴¹ Cfr., *Ibidem*, p. 269.

de justicia” que la norma surja ante sus “destinatarios”. Para Heller, ambas conductas son igual de importantes, no cabe la distinción entre el ser y el deber ser, pues ambas componen a la Constitución y ambas se complementan. Análogamente, Heller sienta las bases del entendimiento “integral” de la Constitución con apoyo en las ideas de Lassalle, al volver a confirmar que “la Constitución real consiste en las relaciones reales de poder” y entender a la “Constitución jurídicamente normada” como una expresión de dichas relaciones de poder⁴².

a. Häberle

Fue Heller quien de manera directa da a Häberle la base para construir su definición de Constitución desde un enfoque equilibrado, integral y funcional, dándole un lugar notorio al texto constitucional, más sin aislarlo de su campo real. Siguiendo la visión de Heller, Häberle define a la Constitución como el “orden jurídico fundamental del Estado y de la Sociedad que incluye normas, cultura, ambiente político, las opiniones y las prácticas que no son jurídicas en sentido estricto”, por ejemplo, las opiniones de académicos y periodistas sobre una sentencia relevante. Igual que Heller, Häberle hace referencia a la Constitución, al “orden jurídico de la sociedad” que comprende las estructuras de la sociedad plural, la relación de los grupos entre sí y de éstos con el ciudadano, siempre en observancia de la “tolerancia” en favor de la dignidad de la persona⁴³. En Häberle nuevamente el término “cultura” está presente tal y como apareció en Heller con el “hábito”, sólo que, desde una perspectiva más extensa y con sus respectivos límites, que se analizarán más adelante. Sin duda, podría ser considerada como una idea herética por algunos, pero que cada vez resulta más atractiva para otros que ven en la Constitución un valor más amplio, apegado a la realidad y que buscan vivir la Constitución.

Para Häberle la Constitución no se limita a ser un texto jurídico, sino que debe ser vista como “hilo conductor para todo ciudadano”, reflejo de su “legado cultural”

⁴² Cfr., *Ibidem*, pp. 273, 278 y 279.

⁴³ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 84-86.

y “fundamento de sus esperanzas y deseos”. Ya que, lo jurídico (“realidad jurídica”) tan sólo representa un aspecto de la “Constitución como Cultura” (“realidad de la Constitución viva”). Así, la eficacia de la Constitución sólo puede ser revelada en el plano de realidad de la Constitución, de lo cultural, del contexto y no sólo del texto, porque la Constitución es “la cultura específicamente coagulada, mediante procesos jurídicos”⁴⁴. De ese modo, los aportes principales de Häberle son tres: primero, hacer notar que la Constitución da existencia al Estado Constitucional, con ello no vacila en dar a la Constitución el lugar más importante en su teoría; segundo, que la Constitución tiene la fuerza para organizar y dar existencia a un Estado siempre que se defina como cultura viva y no sólo como un simple texto jurídico; y, tercero, que el elemento detonador de la eficacia de la Constitución es la cultura y de ella particularmente la dada por el “pluralismo”. En conclusión, nuevamente, el “pluralismo” es elemento clave en la materialización de la Constitución y por ende del Estado Constitucional.

Actualmente, existe un consenso para entender la Constitución en un sentido integral, tanto político como jurídico, y gracias al aporte de Heller y Häberle también “cultural”. Esa forma completa de entender a la Constitución resta complejidad a la ya compleja realidad estableciendo un mayor número de elementos a su teoría: dignidad humana, pluralismo, cultura, realidad, intérpretes, apertura, entre otros.

Otra gran ventaja con Häberle es que delimita el elemento “cultura” de la Constitución a aquella específicamente formada en procesos jurídicos. De esa forma, el que pareciera ser un término utilizado de manera universal adquiere valor empírico. Así de simple y así de complejo, porque aún con dicha delimitación casi cualquier fenómeno pasa por procesos jurídicos. Por otro lado, es tal la importancia que tiene la cultura para el autor que propone la incorporación de la cultura como uno de los cuatro elementos del Estado (pueblo, poder y territorio)⁴⁵.

⁴⁴ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, trad. de Emilio Mikunda, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 34, 35 y 106.

⁴⁵ Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...*, cit., p. 75.

b. ¿Qué es la Constitución?

Como puede observarse, el enfoque que sigue esta investigación es el de entender a la Constitución desde la realidad, tomando a la norma Constitucional como punto de partida para poder teorizar sobre su contenido, pero siempre en el entendido de que la Constitución vive, y es una sola. Se busca dejar claro que, paralela a la “norma Constitucional” existe una “realidad decisiva” compuesta por prácticas, opiniones y ambientes que ordenan a la sociedad y al Estado, y que la suma de esos dos ámbitos integra a la Constitución⁴⁶. En conclusión, y con fundamento en las ideas de Häberle: la Constitución es la cultura, que organiza a la sociedad y al Estado, expresada muchas veces en normas jurídicas de rango superior. En ese mismo sentido, ya decía atinadamente el jurista mexicano Mario de la Cueva que la palabra Constitución es sinónimo de realidad y quiere decir, “la manera concreta de ser de una unidad estatal”, además de ser “la norma jurídica fundamental que comprende los principios de la estructura del estado y de las relaciones con los particulares”⁴⁷.

Ahora bien, vislumbrar la Constitución en el plano de la realidad hace más que evidente la crisis que está sufriendo al no poder cumplir de forma consistente con la función de ordenar a la Sociedad y al Estado o, en palabras de Arturo Hoyos, al no poder efectuar la tarea de “proteger la libertad y limitar el poder”; es decir, al no configurarse como un instrumento de “defensa de la democracia”; de consagración de los derechos fundamentales; de regulación y control de la competencia por el ejercicio del poder político; de base para el desarrollo económico; y, al no ser un modelo para la conducción de las relaciones internacionales⁴⁸.

⁴⁶ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 84-86.

⁴⁷ De la Cueva Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 5.

⁴⁸ Cfr., Hoyos Arturo, “El valor de la Constitución en el Estado de Derecho actual: instrumento para proteger y desarrollar la democracia, medio de consagrar y tutelar los derechos fundamentales, controlar el poder político, base del desarrollo económico y modelo para las relaciones internacionales”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, Serie Doctrina Jurídica Núm. 582, t. I, pp. 777, 780 y 781.

c. Constitución Democrática

Siendo la naturaleza humana como es, señala Loewenstein, no cabe esperar que los detentadores del poder se auto limiten a sí mismos del trágico abuso del poder, sino que es necesaria la existencia de “frenos” en forma de un “sistema de reglas fijas”, que garanticen el control del proceso de poder. Ese sistema de control es la Constitución. Detalla que, la Constitución tiene la función de ser el dispositivo de control del poder, desde su aparición en sentido moderno en 1654 en Inglaterra con el *Instrument of Government*⁴⁹. De ello se destaca que si bien no es la única función de la Constitución sí es una fundamental.

Es así como Loewenstein realiza una clasificación “ontológica”, partiendo de la base de que “la Constitución es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella en la práctica”. Para que una Constitución viva “no es suficiente que sea válida en el sentido jurídico”, sino que es necesaria su aplicación real. El autor las clasifica en: normativa, nominal, y semántica. La Constitución es “normativa” cuando la norma se cumple, es decir, el proceso político se adapta a sus normas: “la Constitución es como un traje que sienta bien y se lleva bien”. Identifica con la Constitución nominal a aquella que siendo jurídicamente válida carece de “realidad existencial” en presupuestos sociales y económicos, pero que tiene una función educativa. En este caso, anota: “el traje cuelga durante cierto tiempo en el armario y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido”. Finalmente, la Constitución semántica es aquella que no se cumple, el poder político existe en beneficio exclusivo de los detentadores del poder y la Constitución es orientada a la forma deseada y útil para estabilizar, continua: “el traje no es en lo absoluto un traje, sino un disfraz”⁵⁰.

La última clasificación, en la que la norma no se cumple, origina una crisis⁵¹ en la percepción de la Constitución porque la sociedad genera un síntoma no sólo

⁴⁹ Cfr., Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 149, 158.

⁵⁰ Cfr., *Ibidem*, pp. 216-219.

⁵¹ En las ciencias sociales se propone un concepto de la crisis delineado según la teoría de sistemas. “Las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación. En este sentido, las crisis son perturbaciones que atacan la

de desapego y un distanciamiento emocional y simbólico, sino que nace un rechazo a la norma constitucional, al aparecer como la encubridora demagógica de la realidad, una realidad que sólo beneficia a algunos, pero que es construida en mayor o menor medida por la apatía de la mayoría. La apatía no es responsabilidad de quienes ejercen el poder, sino de la sociedad incapaz de organizarse y con ello también ponen en crisis a la Constitución. Para que la norma no se cumpla se requiere que, por un lado, los detentadores del poder dejen de trabajar y de realizar sus funciones y, por otro, es indispensable una sociedad desinformada, desorganizada y desinteresada.

El otro supuesto establecido en la clasificación semántica y que también genera crisis surge cuando la norma Constitucional se convierte en un simple medio o instrumento para la realización de los cambiantes fines políticos de “intereses particulares y concretos”. En este caso la norma es reformada para encauzar fines específicos, no sólo de los órganos establecidos constitucionalmente, sino además de aquellos grupos de interés sobre los que la Constitución “guarda silencio” como las asociaciones de empresarios⁵². Una visión puramente instrumentalista de la Constitución posibilita situaciones de dominación permanente por parte de algunos grupos a través de la manipulación de la Constitución. En este escenario nuevamente la sociedad tiene un alto grado de responsabilidad al no hacer la función de contrapeso organizando agrupaciones que la defiendan de los rapaces intereses particulares de los grupos en el poder. Asimismo, se considera que la sociedad y cada gobernado desde su particular participación contribuye a la inobservancia del texto constitucional y con ello al deterioro de la norma suprema.

En dichos supuestos, se gesta cierta inestabilidad porque no se cumple con la función de proteger los derechos fundamentales, con la función de controlar el

integración sistémica”. Sólo cuando los miembros de una sociedad sienten amenazada su identidad social, se puede hablar de crisis. En efecto, la integración de una sociedad depende de las motivaciones del sistema sociocultural, de los valores y tradiciones que produce para el sistema político se legitime. *Cfr.*, Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, trad. de José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, pp.16, 17, 68 y 71.

⁵² *Cfr.*, Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 229.

poder, ni con la función de ordenar a la sociedad⁵³. Se puede concluir que la Constitución mexicana, en algunos puntos, se encuentra tan alejada del modelo de Constitución de tipo democrática que se origina una crisis de su imagen en general. Un claro ejemplo de este distanciamiento se encuentra en la casi nula promoción y garantía de un desarrollo sustentable en México. Lo preocupante es que no son pocos los lugares en el mundo que tienen este problema, incluso en Estados Unidos se está hablando de una crisis del Estado de Derecho debido al atroz resurgimiento del racismo.

Para entender qué es lo que se encuentra en crisis exactamente se debe aclarar que el Estado Constitucional todavía se encuentra en forma incipiente en muchos países y en algunos, o un tanto peor, no se ha alcanzado ni en esa forma, ya que no cuentan con los elementos mínimos que deben existir en un régimen democrático. México es un claro ejemplo en el que el Estado Constitucional no se ha alcanzado o consolidado en algunos de los rasgos más elementales. Son escasos los límites eficaces al poder, no se ha asegurado una sólida separación y equilibrio entre poderes, y peor aún, no existen verdaderas garantías de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos. En otros países el complejo sistema de reglas, vínculos y equilibrios que plantea el Estado Constitucional se encuentra roto en el imaginario colectivo. En este punto, de forma general, para el caso en el que el Estado Constitucional tenga una lenta ocupación para el caso en el que no se haya conquistado y en el caso en que se hubiere alcanzado, pero se encontrara debilitado, la percepción de la sociedad apunta a que existe una crisis de la Constitución y una crisis del Estado Constitucional. Por este motivo es que Ferrajoli observa que hoy existe una crisis de la democracia constitucional en el imaginario colectivo⁵⁴.

⁵³ Ello porque como Tamayo señala, la Constitución “no es una cosa sino una función” esencialmente de “facultamiento”, de ahí que la Constitución tiene como función “asegurar la permanencia y regular de las funciones orgánicas”, es decir, la Constitución tiene la función primordial de otorgar “poderes, investir o habilitar a ciertos individuos para que realicen actos jurídicos válidos (como la creación de normas jurídicas), si tal función no se cumple y las facultades son cumplidas en el plano fáctico no se puede hablar de la consecución de la función constitucional”. Cfr., Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2ª ed., México, Fontamara, 2002, pp. 249, 251, 260 y 266.

⁵⁴ Cfr., Ferrajoli, Luigi, *Democracia y Garantismo*, 2ª ed., trad. de Christian Courtis, Madrid, Trotta, 2010, p. 27.

Puntualmente, para Ferrajoli los derechos fundamentales son “la ley del más débil como alternativa a ley del más fuerte”, por ello, si no se garantiza y asegura el máximo grado de efectividad de los mismos, el resultado será una desigualdad cada vez más “intolerable”, el racismo, la guerra, el hambre, la explotación y la miseria. Este panorama se está presentando en la realidad y es así como las “frágiles” democracias nacionales se encuentran en riesgo de “credibilidad”. Con ese diagnóstico de crisis del constitucionalismo, y por ende de las Constituciones, y más general de legalidad y de los derechos humanos, Ferrajoli advierte que los derechos fundamentales “no caen de lo alto”, sino que se adquieren sólo con la presión de los “excluidos” y dependen de “la política y la cultura, de la fuerza de los movimientos sociales y del empeño de cada uno”⁵⁵.

Ahora bien, si, por un lado, la separación entre “normativa constitucional” y “realidad política” lograron fundirse en la concepción teórica; por el otro, en la práctica se han ido separando. La Constitución es considerada por algunos como un “relicario de principios que hoy no tienen ninguna virtualidad”⁵⁶. Sin embargo, el sólo hecho de considerar a la Constitución como una “realidad cultural” en la teoría ayuda, porque dirige el análisis constitucional al tema de la crisis, muestra dicho alejamiento entre la norma y la normalidad. Este análisis resulta favorable ya que se diagnostican las fallas, al mismo tiempo, el nuevo enfoque exige más que la crítica a los textos constitucionales que suelen abandonarse en los libreros, requiere abrir el debate a las soluciones de la realidad cultural. Para comenzar a encontrar salidas ante los peligros que se viven resulta imprescindible unir las concepciones: texto jurídico y la realidad; no sólo en el plano teórico que en mucho beneficia al campo de la ciencia constitucional, sino que se debe cuidar que las Constituciones sean aquello que el pueblo elige, aquello que quiere, que beneficia a todos y que contribuye al bienestar de los ciudadanos, porque sólo esa será una Constitución para el Estado en su exigencia evolutiva.

⁵⁵ Cfr., *Ibidem*, pp. 36, 35-39, 41, 58 y 59.

⁵⁶ De Vega García, Pedro, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1987, pp. 294 y 297.

El mayor peligro de las crisis es no hacer nada, es acostumbrarse a ella, creer que se puede permanecer así. El peor síntoma es la permanencia o conformidad con una realidad que a la mayoría afecta. De la misma forma, un mal síntoma se encuentra en el optimismo ingenuo, aquel sostiene que se vive en una casi perfecta democracia o que profesa ideologías salvadoras que funcionan por arte de magia.

B. Cultura

La cultura, para muchos científicos sociales, representa el eje fundamental y al mismo tiempo la crítica a sus teorías. Sin embargo, es indudable el valor que tiene el término “cultura”, aun cuando no existe un acuerdo absoluto en torno a su definición. Se dice cultura siempre que se quiere denominar una fuerza social dominante y difícil de describir, se dice cultura para resaltar que existe algo que es poco aprehensible, quizá por su complejidad, pero que es un elemento sustancial en la explicación de los fenómenos sociales.

Heller fue uno de ellos. En su teoría del Estado expuso como la unidad estatal se halla necesariamente inserta en la conexión total de las condiciones naturales y culturales de la vida social. Destacando que, “cultura no es, pues, en modo alguno, una libre creación de realidad, condicionada únicamente por el poder del espíritu humano, sino una conformación de la realidad sujeta a las leyes psíquicas y físicas del hombre y de su material”⁵⁷. Es Heller quien inserta los “fines humanos culturales” para explicar la existencia del Estado. Häberle lo retoma y lo aplica de lleno a la Constitución.

Igual que Heller, Parsons, uno de los autores más importantes de la teoría de la sociedad, utiliza a la cultura como un término central en su pensamiento. Para el sociólogo los “objetos culturales” son elementos simbólicos de la tradición, son ideas o creencias, símbolos expresivos o pautas de valor. En la interacción social, dichos signos y los símbolos adquieren significados comunes y sirven de medio de comunicación entre los actores, se convierten en “principios de una cultura”, los

⁵⁷Cfr., Heller, Hermann, *op. cit.*, pp. 48, 51 y 155.

cuales entran a ser parte de los sistemas de acción de los actores relevantes. Parsons destaca que la cultura es transmitida, aprendida y compartida; es “producto” y “determinante” de los sistemas de interacción social humana. Para el sociólogo estadounidense, la cultura es un conjunto símbolos, signos y valoraciones que proporcionan normas de “orientación y ordenación selectiva”. De ello se desprende que para Parsons la cultura es el medio que permite la comunicación entre los actores de todo el sistema y además conforma un sistema social específico el “sistema cultural”⁵⁸, que es producto y determinante de otros sistemas. Así, es comprensible que se le atribuya la producción de una teoría cultural. Sin embargo, por su grado de abstracción es mencionado más que retomado, el mismo Häberle lo menciona en algunos escritos en los que pretendió destacar la importancia de la cultura.

Habermas da otro ejemplo del valor científico y explicativo que tiene la cultura. El autor de la “Teoría de la Acción Comunicativa” señaló que las acciones sociales se orientan por valores culturales⁵⁹. Identifica como una de las fuentes más importantes de influencia de la acción comunicativa al “saber”, que es aquello que cubre todo lo que puede ser adquirido, así por aprendizaje como por apropiación de la tradición cultural, extendiéndose dicha apropiación tanto a los elementos cognitivos de la cultura como a los elementos concernientes con la integración social, lo que incluye a sus elementos expresivos y practico-morales⁶⁰. A partir de esta expresión de Habermas se puede dilucidar que la cultura es en sentido amplio aquel “saber” compartido en la sociedad.

Gracias a autores como Heller, Parsons y Habermas, entre otros, el constitucionalista y iusfilósofo Häberle identifica la importancia que tiene la cultura

⁵⁸ Un sistema social es sólo uno de los tres aspectos de la estructuración de un sistema total concreto de acción social. Los otros dos aspectos son los sistemas de la personalidad de los actores individuales y el sistema cultural que se establece en sus acciones. Cada uno es indispensable para los otros dos, en el sentido de que sin personalidades y sin cultura no existiría ningún sistema social. Cfr., Parsons, Talcott, *El Sistema Social*, 3ª. ed., trad. de José Jiménez Blanco y José Cazorla Pérez, Madrid, Alianza, 1988, pp. 15-17, 25 y 308.

⁵⁹ Cfr., Habermas, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa. Racionalidad de la Acción y Racionalidad Social*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Taurus, 1987, t. I, p.120.

⁶⁰ Cfr., Habermas, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Taurus, 1987, t. II, p. 256.

en la sociedad y se propone la creación de la “Teoría de la constitución cultural”. Häberle tiene la grandeza de haber aportado el enfoque cultural de la Constitución, frente a la visión estrictamente jurídica o política que prevaleció por largos años.

La visión cultural que da Häberle no es una actividad fácil de comprender, no sólo porque la definición de término “cultura” sigue develándose, sino por los elementos que Häberle agrega, tales como el arte y la educación, entre otros, que son poco tratados por los juristas. Esto implica ampliar el campo de estudio y abrir la mente a nuevas ideas. Ya hubo avances al aceptar que no es posible entender la Constitución desde formalismos que la asfixian, ni desde una politización excesiva que desdibuja cualquier conquista jurídica, y habrá más progresos sí se adopta en la práctica una visión cultural y cercana a cada persona en la teoría de la Constitución, que, aunque es compleja ayudará a ampliar el conocimiento sobre cómo acercarse a la eficacia de la Constitución que requiere la sociedad y con ello al anhelado Estado Constitucional.

C. Teoría de la Constitución Cultural

Häberle crea la “Teoría de la Constitución Cultural”⁶¹, misma que identifica como el “logro cultural por excelencia entre el Poder y el Derecho” porque tiene como objeto incluir en la comprensión constitucional la dimensión cultural científica para completar los conceptos jurídicos, sin llegar a substituirlos⁶². Dice Häberle que la “Teoría de la Constitución Cultural” cumple el papel de “asesora del desarrollo constitucional”, es decir, consejera o guía; así como de “foro de diálogo interdisciplinario”, constituyéndose en sí misma es uno de los elementos culturales esenciales⁶³. Estas aseveraciones serán utilizadas a lo largo de esta investigación.

⁶¹ En el mismo sentido Pablo Lucas Verdú concibe a la Teoría de la Constitución como “ciencia cultural” que “entraña la realización de valores en la sociedad por intermedio del derecho considerándolo no sólo como conjunto de normas e instituciones”. Señala Verdú que una democracia que no se funda en valores consolidados está condenada a sufrir inestabilidad, desmoralización, desencanto y sobre todo corrupción, porque carece de adhesión ciudadana. Hay que destacar que para el autor los valores son absolutos y no relativos, son reconocidos, no creados. *Cfr.*, Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como..., cit.*, pp. 94, 110 y 113.

⁶² Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia..., cit.*, pp. 106 y 159.

⁶³ *Cfr.*, *Ibidem*, pp. 33, 34, 51 y 103.

El logro entre el Poder y el Derecho al que hace referencia el autor alemán parece ser el reconocimiento de que el Poder se hace presente en asuntos que se pensaban netamente jurídicos. Pero, no el poder que se sobrepone, sino el Poder que es parte del Derecho, que lo complementa con sus circunstancias y fenómenos sociales que pretender regir, ello sin perder la unidad sistémica del Derecho. Es la unión de la relación realidad y norma. Se considera un logro, por la reticencia que tienen los constitucionalistas a estudiar fenómenos políticos, sociales, culturales, económicos que también son parte de la Constitución. La unión del Poder y el Derecho da como resultado la Constitución, la cultura filtrada en medios jurídicos.

La base y preocupación de la Teoría de la Constitución Cultural tiene que ver principalmente con la eficacia del texto constitucional. Lo que busca evidenciar la teoría es que no basta con la emisión de normas constitucionales, sino que la tarea es traducir esas normas, materializarlas y cultivarlas, de ahí también lo cultural. La “Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural” tiene dos enfoques, uno estricto, el “derecho a la cultura”⁶⁴, que se refiere a los sectores de la cultura como el arte, la ciencia y la educación plasmados en la Constitución; y el otro amplio, el de la “Constitución como cultura”, que implica la cultura política, jurídica y constitucional, y las cristalizaciones culturales que buscan explicar la dimensión cultural de la Constitución⁶⁵. Este último es el que da más luz para descubrir el sentido cultural de la Constitución.

La esencia de la teoría de Häberle es que “el Derecho y sus contenidos sólo se pueden aplicar correctamente cuando se toma conocimiento de dos niveles: el

⁶⁴ Cfr., *Ibidem*, pp. 29-31. El Derecho constitucional cultural aparece en aquellos artículos que versan sobre aspectos culturales en sentido restringido y coloquial. Las normas jurídicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del ámbito cultural se localizan en el artículo 2, inciso B: promover el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades (derecho municipal de rango constitucional); artículo 3: la educación como un sistema de vida fundado en el mejoramiento cultural del pueblo, el respeto por la diversidad cultural, difusión de la cultura (objetivos educacionales); artículo 4: el Estado promoverá el desarrollo de la cultura en todas sus manifestaciones (cláusulas de derecho público referidas a la cultura). Lo anterior, desestima la forma de entender la cultura como “algo exclusivo de los ciudadanos mejor instruidos”, y la entiende como una realidad abierta. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2°, 3° y 4°, pp. 2-4, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf [Consultado: 2 de diciembre de 2017, 12:34 hrs.].

⁶⁵ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 378.

Derecho como proyección cultural y la cultura con la visión propia del jurista”⁶⁶. El primer nivel es amplio y se refiere a que la cultura determina el contenido y eficacia del Derecho. El segundo nivel hace referencia al filtro que hacen los juristas de lo que entienden por cultura para determinar el contenido del Derecho. Ahora bien, la esencia se explica en dos ideas, pero se puede ampliar a muchas más que se subsumen a ellas, por ejemplo, la cultura como proyección y perfeccionamiento del Derecho, o el Derecho como promotor de la cultura, la cultura con la visión de los grupos de poder, entre otras. Son muchas las combinaciones por la profundidad del término cultura. Häberle lo sabe y en el segundo nivel delimita su teoría a la cultura “con la visión propia del jurista”, es decir con aquello que para ellos se tiene que tutelar. Sin embargo, no debe pensarse que al ser el jurista el que delimita la cultura, éste será quien decida qué es cultura, el jurista será el filtro únicamente, pero no el que determine lo cultural, lo cultural constitucional es determinado por la sociedad en su conjunto.

Para entenderlo mejor, se debe contemplar cómo concibe el autor a la cultura que tanto la valora. Häberle define a la cultura como aquel “sistema de modelos implícitos y explícitos de conducta, asimilados y transmitidos por tradición, mediante el uso de cierta simbología”. Identifica a los valores en su núcleo central. La cultura es aquello creado por el hombre, resultado de la evolución. Häberle se refiere al concepto abierto de cultura que incluye la cultura elevada (lo bello), la cultura popular, la cultura alternativa o subcultura y las anticulturas (como fueron los movimientos de trabajadores)⁶⁷. Como se observa, Häberle, igual que Heller, Parsons y Habermas, da una definición tan amplia, general y abstracta que puede entenderse que el alemán identifica con la cultura todo lo creado por la humanidad. A diferencia de los otros autores, Häberle sí hace varios acotamientos: el primero, arriba mencionado, fue utilizar la visión del jurista como filtro, el segundo, al definir qué es la “cultura constitucional” y cuáles son las cristalizaciones que la conforman.

⁶⁶ Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia...*, cit., p. 77.

⁶⁷ Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...* cit., pp. 63 y 64.

A lo largo de esta investigación se analizará cómo Häberle va dando claridad al concepto de cultura, se irá acotando y puliendo el concepto con ayuda de otros autores. El esfuerzo por delimitar el término cultura y hacerlo comprensible busca hacer de la Teoría de la Constitución Cultural una herramienta que ayude a establecer cuáles son las fuerzas culturales que contribuyen a determinar el texto supremo y su contexto. De este modo, el pluralismo sale a flote nuevamente, ya que la cultura y la diversidad de ideas, de ella salientes, serán los elementos que construyan el contenido real de la Constitución: las normas y el contexto, las normas y la normalidad.

2. *Teoría de la Interpretación Constitucional*

La teoría de la interpretación es la pieza clave para entender la aplicación, construcción, creación, desarrollo y vida de la Constitución, pues a la interpretación corresponde marcar las pautas de perfeccionamiento de la Constitución. Una teoría de la interpretación completa ayuda a entender que siempre existe una pluralidad de intérpretes y por tanto de percepciones. Lo importante es identificar que puede haber prevalencia de algunas, de varias, de pocas o consenso entre ellas, para determinar lo qué la Constitución es y debe ser.

A. Teoría de la Interpretación

La teoría de la interpretación es, define Guastini, “un discurso analítico y descriptivo en torno a aquello que la interpretación de hecho es”. Esta teoría consiste en construir un concepto de interpretación; en la descripción de prácticas interpretativas y en el análisis lógico de enunciados interpretativos; en la distinción de los tipos de interpretación (doctrinal, judicial, creadora) y en la argumentación de la interpretación⁶⁸. Como se observa, esta definición de teoría de la interpretación tiene un horizonte muy extenso, pero no se hace referencia directa a los intérpretes

⁶⁸ Cfr., Guastini, Ricardo, *Interpretar y Argumentar*, trad. de Silvana Álvarez Medina, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp. 345 y 346.

constitucionales, por lo que, siguiendo a Häberle y a algunos otros autores, esta investigación estará enfocada en los intérpretes constitucionales específicamente.

a. Interpretación

De Gadamer uno de los autores más complejos de la historia se retoma que “la interpretación afecta toda relación humana”, entender la importancia de la interpretación, no sólo en ciencia constitucional formal, sino en todos los ámbitos de conocimiento, permite dimensionar la forma en que operan las interpretaciones que no surgen del texto jurídico con relación al objeto de estudio que es la Constitución y brinda una perspectiva integral que aporta elementos para su entendimiento. Hay que recordar que la interpretación no se limita a los textos. Todas las estructuras, desde la naturaleza, el arte y hasta las motivaciones consientes e inconscientes de la acción humana son susceptibles a interpretarse para revelar las “verdades y concreciones”⁶⁹ del sentido de la acción humana. Tampoco se limita a determinadas personas, todos interpretan desde teólogos, filósofos, juristas, ingenieros, escultores, doctores, estudiantes y hasta niños. De conformidad se entiende que la interpretación es una cuestión universal.

b. Interpretación Jurídica

Zagrebelsky, apoyado en una concepción práctica del Derecho, entiende a la interpretación jurídica como “la búsqueda de la norma adecuada tanto al caso como al ordenamiento”. La concibe como la actividad intermedia que vincula la realidad

⁶⁹ Para Gadamer la hermenéutica es el arte del anuncio, la traducción, la explicación, la comprensión y la interpretación que se requiere cuando no está claro e inequívoco el sentido de algo. Identifica la aplicación de la hermenéutica desde Platón, Homero, Casiano, Lutero, hasta Habermas y Hart. Con ello se concluye que la hermenéutica pasó de ser el fundamento de ciertas ciencias como la teleología y la jurisprudencia a serlo de todas las ciencias. Las interpretaciones ya no sólo aparecen respecto de los textos, sino que “afectan a la relación general de los seres humanos entre sí y con el mundo”. Lo que se constata con su definición de comprensión como “la facultad fundamental de la persona que caracteriza su convivencia con los demás y actúa especialmente por la vía del lenguaje y del diálogo”. Cfr., Gadamer, Hans-Georg, *Verdad y método*, t. II, 5a. ed., trad. de Manuel Olasagasti, Salamanca, Sígueme, 2002, pp. 97-98, 234, 319 y 372.

con el derecho⁷⁰. El jurista italiano enfoca la interpretación jurídica al texto y agrega su vinculación con la realidad para encontrar la norma y su significado. Para Guastini cualquier atribución de significado a un texto normativo, constituye una interpretación jurídica. Señala que, “no hay significado sin interpretación”, por lo que, no importa si un texto es claro u oscuro, siempre se interpreta porque siempre se le atribuye significado para poder ser aplicado. Para él la interpretación nunca es neutral, pues es el objetivo de los intérpretes es dirigirla hacia el significado que más sea de su provecho⁷¹. Ambas ideas, la vinculación entre la realidad y la norma, así como la posición de que la interpretación no es neutral, son aportaciones valiosas porque dan relevancia directa a los intérpretes. En el mismo sentido, Habermas señala que la interpretación se refiere primordialmente a la “negociación de definiciones de la situación susceptible de consenso”⁷². Con los términos negociación y consenso se entiende, de nuevo, que la interpretación dependerá, prácticamente, de los intérpretes que participen.

Por otro lado, destacando los motivos para interpretar los textos jurídicos, Santiago Nino distingue dos ejes principales. El primero, igual que Guastini, es que todo lo que se pretenda aplicar debe ser antes interpretado, aun una norma clara debe interpretarse antes de aplicarse, ya sea por el juez o por los funcionarios del Estado o por la sociedad en general. En el segundo, subraya la existencia de casos en los que la norma presenta una serie de “defectos lógicos”, como contradicciones entre normas jurídicas, redundancia normativa, lagunas del derecho e inoperancia de ciertas normas jurídicas; o problemas de interpretación del lenguaje como ambigüedades, imprecisiones, cargas emotivas en el lenguaje, razón por la que los jueces deben resolverlos mediante determinados y diversos métodos de

⁷⁰ Se apoya en el significado etimológico. El término interpretación se compone del sustantivo “praest o praestario” que significa de oscuro significado, precedido por la preposición “inter” que significa actividad intermedia. *Cfr.*, Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, p. 135.

⁷¹ *Cfr.*, Guastini, Ricardo, *op. cit.*, pp. 342 y 343.

⁷² Para Habermas la “acción comunicativa se refiere a la interacción de por lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones”; lo relevante es que para el autor el concepto central en esta definición es el de la interpretación. *Cfr.*, Habermas, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa. Racionalidad de la Acción...*, *cit.*, p. 124.

interpretación, como la analogía⁷³. De modo semejante, Nino clasifica a los intérpretes, en el primer eje destaca a la sociedad y el segundo eje lo delimita a los jueces. Resulta relevante su aportación porque la mayoría de los juristas al describir qué es la interpretación hacen referencia únicamente al juez y a los métodos que aquellos utilizan para resolver los defectos de la norma, dejando de lado la interpretación que realiza la sociedad.

Finalmente, Häberle señala que es común designar como interpretación jurídica a una “actividad que está encaminada consciente e intencionalmente a la comprensión y explicación de una norma”. Aunque admite estar de acuerdo con ubicar la cuestión del método justamente donde se “interpreta conscientemente”, advierte que, para realizar una investigación realista es necesario un concepto más amplio de interpretación, donde estén los ciudadanos y grupos, órganos estatales y opinión pública, porque para Häberle en estos grupos, tal vez de manera inconsciente, existe interpretación⁷⁴. Al respecto se considera que no es necesario un concepto más amplio, ya que toda interpretación tiene algo de consciente y requiere de un método, aunque no esté identificado ni sistematizado, por lo cual en esa definición común cabe la “sociedad abierta”. En todo caso lo que tendría que hacerse es caracterizar la definición de interpretación jurídica de los juristas, agregando que es una interpretación profesional o especializada.

c. Interpretación Constitucional

Hasta aquí se ha hecho referencia a la interpretación jurídica y en tanto la Constitución es un texto jurídico también aplica a la interpretación Constitucional. Es decir, lo señalado con anterioridad resulta en general ajustable a la interpretación Constitucional. Sin embargo, la interpretación Constitucional presenta una serie de particularidades que atienden a su naturaleza político-jurídica, y ahora cultural.

⁷³ Cfr., Santiago Nino, Carlos, *Introducción al Análisis del Derecho*, 9ª ed., Barcelona, Ariel S.A., 1999, pp. 259-269, 272-292 y 303.

⁷⁴ Cfr., Balaguer Francisco, Entrevista a Peter Häberle, “Un jurista europeo nacido en Alemania”, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 45.

Fix-Zamudio y Valencia señalan que la interpretación constitucional tiene una “extensión axiológica” y debe ser construida de acuerdo con la realidad. Para ambos, es “considerablemente más difícil” y complicado captar el sentido de una norma fundamental, que, de un precepto ordinario⁷⁵. La interpretación de la Constitución es más compleja porque además de ser jurídica tendrá que tomar en cuenta factores históricos, políticos y económicos para lograr adecuar “el deber-ser al ser, el texto constitucional a la realidad, para evitar brotes violentos que al final de cuentas traen consigo la ruptura del orden jurídico ante la fuerza de la realidad”⁷⁶. De ello se desprende que la interpretación constitucional es una interpretación jurídica perfeccionada con elementos éticos y contextuales.

Entre las particularidades de la interpretación constitucional que encuentra Häberle está que el “canon” de los métodos es una “estructura argumentativa flexible”, que por lo general puede describirse como “estructura de principios”, y con menos frecuencia, como “sistema de reglas”. Será el juez el que decida si parte de la historia, del texto o del contexto cultural para interpretar la norma constitucional. La flexibilidad es necesaria, ya que la interpretación constitucional requiere de la “profundización” en el “espacio público”, en las “fuerzas” y “factores” públicos⁷⁷.

Por su parte, Wröblesky identifica dos tendencias para entender la interpretación y con ello también distingue la peculiaridad de la interpretación Constitucional. La primera, presenta a la interpretación como el descubrimiento del significado inherente a la regla legal y considera la actividad interpretativa como la “reconstrucción” de este significado; la segunda, considera la interpretación como una actividad “creadora” similar o análoga a la del legislador. De ahí, que el autor refiera que en la Constitución los principios carecen de significado fijo, porque la

⁷⁵ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 167, 169 y 172.

⁷⁶ Cfr., Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. I, pp. 437 y 438.

⁷⁷ Häberle reconoce los métodos propuestos por Savigny: interpretación gramatical, interpretación histórica, interpretación sistemática, e interpretación teleológica y agrega in quinto método, la interpretación de la “comparación jurídica”, es decir, de la cultura. Cfr., Häberle, Peter, “Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. I, pp. 678, 679, 690.

interpretación Constitucional cumple funciones políticas y se basa en valoraciones políticas. De ello se deduce, que el teórico polaco se decanta por la segunda tendencia en lo que a la Constitución atañe, pero, sin descartar la primera tendencia. Lo más relevante en este autor es que resalta la importancia de la interpretación “*sensu largissimo*”, que define como la comprensión de un objeto en tanto que “fenómeno cultural”, por lo que agrega a su lista de intérpretes constitucionales a algunos grupos particulares de la sociedad. Los agrega dado que para Wröblesky la “interpretación Constitucional tiene un carácter político” en sí mismo, por el tipo de contenido que guarda (a diferencia de otras leyes de nivel jerárquico inferior), en dicha interpretación se dan valoraciones no sólo políticas, sino económicas, morales y culturales por parte de todos los integrantes de la sociedad⁷⁸. Wröblesky, como se verá más adelante, realiza una lista de aquellos integrantes de la sociedad que interpretan la Constitución, pero es Peter Häberle el encargado de detallar las aportaciones culturales de la sociedad por completo y ahí está su enorme contribución.

La contribución de Häberle a la interpretación constitucional está en que detalla como la responsabilidad de interpretación recae en la jurisdicción constitucional⁷⁹ como intérpretes de “última instancia”; pero no se olvida de la interpretación universal o amplia, es decir, la interpretación que realizan todos los ciudadanos, los órganos del estado, la opinión pública y los grupos, la interpretación “previa” o en sentido amplio (interpretación pluralista)⁸⁰. La idea de Häberle resulta vital, ya que se le ha dado poca importancia a la interpretación que realizan los ciudadanos. Sin embargo, se difiere de la idea de interpretación previa y última. Se

⁷⁸ Cfr., Wröblesky, Jerzy, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, trad. de Arantxa Azurza, Madrid, Civitas, 1985, p. 18, 21, 22, 33, 79 y 111-114.

⁷⁹ Los *Critical Legal Studies*, además de ofrecer una perspectiva que relaciona el derecho con la política en la que subyace un compromiso con el pluralismo, exponen la necesidad de que exista una vinculación entre los jueces y la sociedad, en la que se identifique el pensamiento filosófico y político de la época, ello con el fin de que los jueces ajusten el derecho a las necesidades de la organización social y modifiquen o cambien las prácticas que, en aras de mantener el *statu quo*, impiden el progreso de los sectores más “desfavorecidos de la sociedad”. Cfr., Robles Vázquez, Jorge y Tovar Silva, Ivonne Georgina, *Teoría Jurídica Crítica Norteamericana. Una Introducción a los Critical Legal Studies*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 9, 17, 24, 26 y 135.

⁸⁰ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 265 y 275.

considera que en la interpretación no hay intérpretes previos ni últimos, ya que es un proceso dinámico que nunca para, no es definitivo, además, la interpretación judicial, al ser un proceso de representación de la ciudadanía en donde se tiene responsabilidad frente a la misma, se encuentra permeado tanto por investidura judicial cuanto ciudadana. Adicionalmente, el hecho de que un juez no tome en cuenta la interpretación verdaderamente pluralista no elimina esa realidad Constitucional, sigue viva, por lo que, lo ideal sería que no sólo fueran interpretaciones coexistentes (la del Juez y el ciudadano), sino coincidentes. La interpretación de los ciudadanos es tan relevante como la de los Tribunales o cualquier órgano del Estado. Si bien en los procesos de toma de decisiones se tienen que jerarquizar los papeles y ordenar las etapas, estableciendo un principio y un fin, esto no influye en el valor de la interpretación y en su objeto. Se le puede llamar interpretación “previa” y “última”⁸¹ siempre que se tenga en cuenta que sólo explica el desarrollo del proceso y no la importancia.

⁸¹ Los “constitucionalistas populares estadounidenses” han criticado que el juez constitucional sea la última instancia en los debates políticos de la comunidad, al considerar que ello no produce una sociedad más incluyente e igualitaria, por ello le dan mayor poder al pueblo en las discusiones sobre el significado y alcance de la Constitución. Richard D. Parker, uno de ellos, sostiene que “la interpretación de la Constitución debería ser el gobierno de la mayoría y para la mayoría”, la gente ordinaria es la que tiene derecho a gobernar el país para ver satisfechas sus necesidades y evitar que sigan prevaleciendo los intereses de las minorías elitistas opresoras; porque para Parker el pueblo es quien tiene la última palabra, y no el juez como se ha insistido, pues es el pueblo quien ratifica con su comportamiento y con mecanismos institucionales las decisiones de los funcionarios; en Parker el control constitucional debe hacerse por “gente común” y no por pomposos perfiles y reducirse a vigilar si el proceso político participaron los ciudadanos “comunes”. Si bien se coincide con el autor en todos sus argumentos, con esta última idea de disminuir el control constitucional de los jueces no se está de acuerdo, pues el problema no es del control en sí mismo, sino las corrientes corruptas y retrogradadas que se han defendido. Por ello se propone que la sociedad participe en el control constitucional, pero nunca se estará de acuerdo con su disminución o desaparición del control constitucional de los jueces como lo han llegado a plantear autores como Mark Tushnet. Por otro lado, Erwin Chemerinsky, crítico del constitucionalismo popular, expone su desacuerdo en la “fe injustificada”, de algunos autores, en las ramas electas del poder (Ejecutivo y Congreso) y señala que también deben ser analizadas y vigiladas las decisiones arbitrarias que toman, alerta a la población en la necesidad de controlarlos. Sobre los mecanismos de democracia directa, advierte que no siempre garantizan la realización y da el ejemplo de iniciativas populares que pretenden castigar con cadena perpetua a ladrones de supermercados. Siendo así, es indispensable elegir el tema a tratar en una vía democrática directa. Finalmente, González Jácome advierte que el problema es aún mayor, ya que las decisiones del Estado ni siquiera son tomadas por el gobierno, ni por los jueces, ni por el congreso, ni por los funcionarios, sino por instancias internacionales de comercio y derechos humanos, lo que sin duda aleja aún más a la gente de su “destino político”. *Cfr.*, Chemerinsky, Erwin et al., *Constitucionalismo popular*, trad. de Carlos Morales de Setién Ravina, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2011, pp. 13, 18, 30, 44-46, 60, 76, 82, 165, 170 y 185.

B. Interpretación de la Sociedad Abierta

Para ahondar en la característica de múltiples intérpretes constitucionales, Häberle apoyado en Smend⁸² y principalmente en la idea de “sociedad abierta” de Karl Popper, propone una “interpretación abierta” de la Constitución con un enfoque que aborda el problema de que toda “sociedad abierta” requiere de un “consenso cultural fundamental”⁸³.

Para entender mejor la idea hay que recordar lo que Karl Popper señaló. Popper relata que en la Antigua Grecia los tabúes y las ideas mágicas regulaban y dominaban prácticamente todos los aspectos de la vida. La sociedad era tribal y colectivista, es decir, era “cerrada”. Sin embargo, con el crecimiento poblacional, el desarrollo de las comunicaciones y el surgimiento de la nueva clase de mercaderes y comerciantes nace una tensión con las clases privilegiadas. Las clases nuevas junto con algunos “grandes hombres” exigen la vida en una “sociedad abierta”, en donde exista competencia entre sus miembros para elevarse en la escala social; donde prevalezca el afán de ser racionales, responsables de los actos, es decir, surge un “nuevo individualismo” en donde los vínculos espirituales desempeñan un papel importante, las relaciones se vuelven abstractas, como el intercambio y la cooperación⁸⁴.

⁸² Para Smend, la interpretación de la Constitución debe argumentar, consciente o inconscientemente, con frecuencia de un “modo ingenuo”, partiendo del sentido y de la esencia misma de la Constitución, sin ser formalista, y adoptando una visión de conjunto de su objeto o esencia. Smend se opone a una interpretación positivista y logra introducir la realidad a la interpretación constitucional, una interpretación en su conjunto e integral. Para él el papel de los escudos, himnos y banderas tienen un valor fundamental. Cfr., Smend, Rudolf. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 202.

⁸³ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, cit., p. 8

⁸⁴ Los grandes hombres fueron llamados por Popper como “La Gran Generación”. El gran rector de la democracia fue Pericles, que formuló el principio de igualdad ante la ley; Protágoras y Demócrito, que sostuvieron que tanto la costumbre como el derecho no son tabúes sino productos convencionales por lo que el hombre era responsable de los mismos; y el mayor de todos para Popper, Sócrates, quien enseñó a tener fe en la razón y la inteligencia humana, la autocrítica, la honestidad intelectual, en la crítica amistosa democrática a los que se dejaban obsesionar por la política del poder, fue el “protagonista de la sociedad abierta”, llegando incluso a convivir con antidemócratas para convertirlos al bien. Cfr., Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. de Eduardo Loedel, Buenos Aires, Paidós Ibérica, 2006, pp. 188, 189, 190-193, 201 y 205-207.

Aquella guerra de clases pronto se convirtió en la guerra del Peloponeso, entre las dos ciudades rectoras de Grecia, Atenas y Esparta. Se llegó a configurar como una guerra por las implicaciones que significaba el surgimiento de una “sociedad abierta” en Atenas, que exigía normas igualitarias, el humanitarismo, la razón, la hermandad, la libertad, el cambio y la evolución social, y que resultaban contrarias a los planes de aquellos gobernantes que veían amenazados sus intereses, y de algunos filósofos antidemócratas como Heráclito y los Espartanos que no querían perder el control de Grecia. Ellos fueron los enemigos de la “sociedad abierta”. Esa transición de la “sociedad cerrada” a la “sociedad abierta”, representa para Popper una de las más grandes revoluciones sociales de la humanidad, una revolución que no tiene vuelta atrás, ya que no existe espacio para eludir responsabilidades, a menos que se quiera regresar a las “bestias” como les llama Popper a los totalitarismos. Para Popper la “sociedad abierta” invita al “arroyo de lo incierto para procurar la libertad y la seguridad deseada, pero con la seguridad que da la razón”⁸⁵. La “sociedad abierta”, implica su búsqueda, conquista y cuidado para su permanencia misma, no es algo mecánico ni algo estático.

Häberle retoma la idea de procurar y hacer vivir tanto la “libertad como la seguridad”, además de otros derechos humanos protegidos por el texto constitucional mediante la interpretación que realiza la “sociedad abierta” de su historia y su realidad para no conformarse y cambiarla si es necesario. La idea de “sociedad abierta” se opone al predominio de los gobernantes y de unos cuantos grupos poderosos y pugna por una sociedad en la que todos participen con sus interpretaciones, las que para Popper son “un punto de vista, cuyo valor reside en la fertilidad, en su capacidad para arrojar luz sobre el material histórico, para conducir al encuentro del nuevo material y para ayudar a racionalizarlo y a unificarlo”⁸⁶.

⁸⁵ La guerra del Peloponeso la perdió Atenas por culpa de los oligarcas traidores que conspiraban con Esparta como Alcibíades que había sido alumnos del mismo Sócrates, por lo que cuando los demócratas de Atenas logran vencer a aquellos traidores, Sócrates es acusado de haber tenido participación en la educación de los enemigos de la democracia. *Cfr., Ibidem*, pp. 199, 200, 204, 208 y 216.

⁸⁶ Popper hace una advertencia, en relación a la interpretación, al señalar que “no puede haber historia del pasado tal como ocurrió en la realidad”, lo que pueden existir son interpretaciones históricas y ninguna de

Con la enseñanza de Popper, Häberle enfatiza que no puede existir un “númerus clausus de los intérpretes constitucionales”, da a los jueces el papel de “guardines de la Constitución”, pero puntualiza que no son todos los guardines, ya que en la “sociedad abierta” de los intérpretes constitucionales “¡todos son (políticamente) guardianes de la Constitución!”⁸⁷. Este es el punto cardinal al que se quería llegar con este breve recorrido sobre el pensamiento de Peter Häberle: la “sociedad abierta” o pluralista es la vía para lograr la eficacia de la Constitución. El pluralismo es el elemento que da vida, forma, contenido y desarrollo al texto constitucional y al contexto constitucional.

A pesar de que es Häberle el jurista que conceptualiza la idea de la interpretación constitucional de la “sociedad abierta”, otros autores han hecho algunas referencias a la interpretación que realiza la sociedad de manera somera o indirecta. Claro ejemplo de esto son los autores, Nino, Zagrebelsky y Wröblesky. Nino, por un lado, distingue entre la interpretación o deliberación de normas que realiza la sociedad cotidianamente, ya sea para planear futuras conductas o evaluar acciones cometidas en el pasado, y la interpretación de las normas jurídicas realizada por los jueces, cuya opinión es condición para que se hagan efectivos los efectos que las normas establecen, y conforma una opinión “privilegiada”⁸⁸ desde su punto de vista.

Por otro lado, para Zagrebelsky, las sociedades pluralistas marcadas por diferentes proyectos e intereses, pero sin que ninguno sea dominante, se encuentran dotadas de “relativismo” y asignan a la Constitución la tarea de realizar las “condiciones de posibilidad” de una vida en común⁸⁹; y, Wröblesky al agregar a

ellas definitivas porque cada generación tiene derecho a una propia, lo que sí es posible es interpretar la historia como la lucha por la sociedad abierta por la primacía de “la razón, la justicia, la libertad, y la igualdad”, por lo que apunta que los profesores deben dar a los jóvenes las herramientas para independizarse de su cuidado, para que por sí mismos logren elegir una escala de valores que “desdén todo éxito y recompensa” para actuar bien y lograr una comunicación racional en la toma de decisiones, de ser responsables de la lucha por la sociedad abierta en contra de sus enemigos, de ser responsables por las normas elegidas, entender que el progreso reside en todos y no en lo que la historia marque y cierra diciendo que “en lugar de posar como profetas debemos convertirnos en forjadores de nuestro destino”. *Cfr., Ibidem*, pp.187, y 480-490.

⁸⁷ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 8 y 18 y 41

⁸⁸ *Cfr.*, Santiago Nino, Carlos, *op. cit.*, p. 240.

⁸⁹ *Cfr.*, Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, p. 130.

su lista de intérpretes constitucionales a algunos grupos de la sociedad dota de relevancia a la sociedad⁹⁰. No obstante, sin duda era de esperarse que fuera Häberle quien tuviera esta aportación de forma más directa que otros autores. El papel que tiene el pluralismo, la definición de Constitución y de Estado Constitucional en su teoría de la Constitución permiten adelantarle, su perspectiva cultural le permitió profundizar en la participación de los intérpretes ciudadanos.

3. *Teoría de la Reforma Constitucional*

La Teoría de la Reforma Constitucional está fundada en la aprobación del pueblo, tiene fuerza gracias a la pluralidad y al consenso en que se origina. La reforma constitucional, y la mutación constitucional (interpretación) como objetos de la teoría de la constitución son la más clara expresión de pluralismo en la ciencia constitucional, ya que, gracias a la diversidad de ideas de la sociedad, al debate entre ellas y su argumentación, la Constitución se desarrolla, es decir, va cambiando para adaptarse a la sociedad o genera cambios para adaptar a la sociedad a la búsqueda de los más altos ideales. Asimismo, el valor de la reforma Constitucional y de la mutación constitucional radica en que gracias a dichas instituciones un Estado Constitucional puede mantener el equilibrio, puede seguir viviendo, y en muchos casos hasta mantener la paz. De ahí la relevancia de analizar quiénes y cómo realizan los procedimientos de la reforma y mutación constitucional.

A. *Teoría de la Reforma Constitucional*

La Teoría de la Reforma Constitucional integra un apartado de la teoría de la Constitución, que busca “desentrañar los fundamentos, características y alcances de la reforma Constitucional en su dimensión teórica y metodológica” para la construcción de un “esquema conceptual para el análisis crítico de cualquier sistema de reforma Constitucional”. La Teoría de la Reforma Constitucional también es entendida como un “proceso de liberalización democrática” hacia una más “perfecta

⁹⁰ Cfr., Wröblesky, Jerzy, *op. cit.*, p. 33.

organización jurídica fundamental de su democracia”⁹¹. Dicho proceso de liberalización se realiza mediante dos procedimientos: la reforma y la mutación constitucional. En ambos procedimientos uno de los elementos más sobresalientes es el sujeto o los sujetos que los llevan a cabo, ya que serán ellos quienes den legitimidad a la modificación constitucional.

B. Poder Constituyente y Poder Constituido

Sieyès, señala que “los representantes ordinarios”, como el cuerpo legislativo o el cuerpo sobre el que recae el ejercicio de la voluntad común (ejecutivo), no existen más que con la forma que la nación ha querido concederles, no son “nada” sin las formas constitutivas que se rigen por la Constitución, es por eso que se les llama “poderes constituidos”. Por otra parte, distingue la función que tiene la nación como “poder constituyente”, de crear la Constitución y cambiarla en cualquier momento⁹² para darse forma. El autor francés explica que la nación en esta función es suplida por los “representantes extraordinarios” a quienes la misma confiere los poderes para realizar la tarea constituyente. Con ello, se dilucida que Sieyès le da el carácter de Poder Constituyente tanto al creador de la Constitución como al reformador de la misma, ambos tienen la misma naturaleza, pero momentos distintos. Asimismo, el autor francés señala que la nación no puede estar sometida a Constitución alguna, en el sentido de que puede modificarla cuando lo decida porque para él: “encima de la voluntad de la nación no hay nada”⁹³.

De acuerdo con el autor francés, se concibe que la facultad o atribución constituyente que puede realizar el pueblo para darse una Constitución o modificarla es posible siempre que así lo decida. El pueblo tiene el derecho de crear una nueva

⁹¹ Cfr., Díaz Ricci, Sergio M., *Teoría de la reforma Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 4, 5 y 7.

⁹² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge esta idea en el artículo 39: “El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., artículo 39, pp. 45 [Consultado: 6 de enero de 2018, 21:34 hrs.].

⁹³ Para Sieyès, la Constitución política de una sociedad se configura por “la organización, la forma y las leyes apropiadas para llenar aquellas funciones a las que se les ha querido destinar” a determinado cuerpos, como el de representantes. Cfr., Sieyès J., Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios*, 3ª ed., trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1989, pp. 108-114.

Constitución o reformarla porque el poder Constituyente se halla por encima de la Constitución.

El pueblo o la nación, es decir, el poder constituyente aparece a través de sus representantes y ejerce su “soberanía como legislador constitucional”. El Poder Constituyente se fundamenta justamente en dicha soberanía popular⁹⁴, entendida como la “manifestación de voluntad de la comunidad en la actividad normativa de dictar reglas básicas de convivencia política”⁹⁵. En suma, si no existe la participación del pueblo no se puede hablar de poder constituyente, de ahí que la principal preocupación sea idear mecanismos para que el pueblo exprese su voluntad de modo más directo, articulado, estructurado en las modificaciones constitucionales, o por lo menos con una verdadera representación por parte de sus legisladores. Pese a ello, en la práctica puede suceder que el poder constituyente le sea robado al pueblo y en ese caso la Constitución sería solamente reflejo de la voluntad del “hombre fuerte en turno”⁹⁶, o de grupos o élites dominantes. Un caso reciente lo configura el pleno de la Asamblea Nacional Popular de China, órgano que aprobó, en 2018, una enmienda constitucional que establece una presidencia indefinida para el jefe del Estado, Xi Jinping⁹⁷.

La doctrina del poder Constituyente, además de fundamentar la creación de una Constitución, permite explicar y regular los alcances, límites⁹⁸, procedimientos

⁹⁴ “El problema de la soberanía en el Estado se remite al de saber quién tiene el derecho a mandar”, señala Burdeau. Cuando se dice que el pueblo es el titular de la soberanía se adopta la idea democrática, porque la democracia es la forma de régimen político en la que el cuerpo de los ciudadanos, es decir, los electores, se pronuncian según el sufragio universal y dirigen los asuntos públicos directamente; e, indirectamente por medio de los órganos que designan. La democracia encuentra su base en la idea de que “el pueblo es el soberano”. Burdeau, George, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. de Ramón Falcón Tello, Madrid, Editora Nacional, 1981, pp.155 y 160.

⁹⁵ Se debe entender al pueblo como aquella “colectividad de alguna manera organizada en torno a principios unificantes, en u orden fundado en principios jurídicos, cuya supervivencia se asegura por medio de una autoridad”. Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 18, 127 y 187.

⁹⁶ Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 96

⁹⁷ Internacional, “China aprueba la reforma constitucional para la presidencia indefinida de Xi Jinping”, *La Vanguardia*, Barcelona, 11 de marzo de 2018, <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180311/441435742087/china-aprueba-presidencia-indefinida-xi-jinping.html>, [Consultado: 6 de mayo de 2018, 14:26 hrs.].

⁹⁸ En relación con los límites, tanto el poder Constituyente creador como el reformador suelen estar condicionados por decisiones políticas preexistentes, como ejemplo el “principio republicano”, con el que las autoridades son elegidas por los ciudadanos. Los límites del poder de revisión constitucional están vinculados

y requisitos de las Reformas a esa Constitución⁹⁹, pero siempre sobre la base de la participación del popular, por lo que éste debe ser el requisito a cuidar en la actividad constituyente, en el entendido de que el poder Constituyente de reforma es igualmente importante que el poder Constituyente originario, con la única diferencia de que el poder Constituyente reformador debe observar un procedimiento específico¹⁰⁰. En ambos casos el eje es el pluralismo, el pueblo, la sociedad pluralista y su armonización y unidad para legitimidad al cambio constitucional.

Como se observa, de modo evidente, la importancia de la participación del pueblo, igual que en la teoría de la interpretación, vuelve a brotar en la doctrina del poder Constituyente. De ese modo, algunas de las preguntas a dilucidar serán: ¿Quién hace la función del poder Constituyente en México?, ¿Qué interpretaciones constitucionales prevalecen?, ¿Las de un órgano del Estado?, ¿Las de un poder no estatal o no Constitucional?, ¿Las del pueblo o las de las élites?

C. Modificación Constitucional

Ahora bien, las modificaciones constitucionales son herramientas para establecer algo nuevo en la Constitución a través de determinados procedimientos (estudiados en la Teoría de la Reforma Constitucional). La norma constitucional puede experimentar modificaciones válidamente por dos vías: mutación y reforma. La mutación se puede dar desde el momento en que se interpreta a la Constitución y se determina que la norma tiene un alcance distinto al usual, es decir, cuando dicho alcance varía en su interpretación y aplicación se habla de mutaciones constitucionales.

con valores, como la libertad, la igualdad, y la justicia que se han ido consolidando en el tiempo. *Cfr.*, Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, p. 256.

⁹⁹ De acuerdo con su extensión, la reforma puede ser de dos tipos: 1) reforma total, en la cual se rehace propiamente la Constitución, para Fix-Zamudio y Valencia, tiene un “escaso valor práctico” ya que en estos casos se debe preferir elaborar una nueva Constitución (Suiza y España la prevén); 2) reforma parcial, en la cual se modifican sólo uno o algunos preceptos, es la que comúnmente se encuentra en la mayoría de las Constituciones. En México, el significado gramatical y jurídico del artículo 135 constitucional, hace deducir a Fix-Zamudio y Valencia que el sistema de reforma es de revisión parcial. *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, *op. cit.*, p.104.

¹⁰⁰ *Cfr.*, Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 202 y 244.

Por otro lado, cuando la norma interpretada no cubre los objetos deseados, no lo hace de forma eficaz o quiere crear una nueva realidad se inicia un procedimiento de reforma constitucional para cambiar el texto de la Constitución mediante la consecución de determinadas etapas previamente establecidas. En ambos casos, tanto en la mutación como en la reforma, se sitúa a la interpretación, como elemento necesario. Por ello, la concatenación de la Teoría de la Interpretación y de la Reforma Constitucional, ya que para aplicar la norma constitucional es indispensable interpretarla, para modificar su alcance y mutar su contenido la interpretación es todavía más profunda y debe hacerse cuidando la constitucionalidad de la mutación. Finalmente, al realizar una reforma se vuelve a interpretar la viabilidad, la necesidad y el contenido a cambiar del texto constitucional.

a. Mutación

Jellineck define como “mutación constitucional” a aquella “modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente, que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o conciencia, de tal mutación”. Con relación a esta definición sólo se observa que, si existe intención y conciencia de hacer la modificación, pero al ser gradual es poco perceptible. No obstante, la dificultosa identificación de las mutaciones¹⁰¹, éstas se dan en la interpretación constitucional a menudo, ya que complementan la función normal de la Constitución y siguen siendo derecho, aunque, flexible y no vinculatorio; pueden ser producidas por el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y por toda la sociedad en general. Sin embargo, “hay casos en los que no existen controles jurídicos de la administración”, es decir, no se puede identificar tan claramente de donde provienen y cuál es el

¹⁰¹ Fix- Zamudio y Valencia agregan que la mutación constitucional puede originarse por cambios a través de la ley ordinaria; de la “interpretación jurisprudencial”; del “desuso” de las competencias concedidas por la ley fundamental; por la “costumbre tradicional”, en virtud de prácticas generalmente admitidas, diferentes o incluso en oposición a los preceptos de la Constitución. Pone el ejemplo del artículo 130 constitucional, de origen muy “riguroso”, que en la práctica no se aplicó “fielmente” de forma más marcada al concluir la guerra cristera, se produjo un “concordato tácito” entre la Iglesia y el Estado. *Cfr.*, Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

verdadero objeto de dichas mutaciones¹⁰². A tenor, Díaz Ricci señala que aquellos cambios que vayan más allá del contenido trazado por el texto de una norma constitucional no pueden admitirse como mutaciones constitucionales, sino que son “lisa y llanamente transgresiones” a la Constitución, que incluso dan derecho a recurrir a los medios de defensa Constitucional, al no ser mutaciones válidas¹⁰³.

En adición al problema de las transgresiones constitucionales identificadas, existen transgresiones constitucionales encubiertas en mutaciones constitucionales todavía más difíciles de identificar ya que no aparecen aisladas, sino que se funden y se ocultan argumentativamente en las actuaciones de los órganos del Estado, en interpretaciones judiciales, del ejecutivo o de los legisladores al aplicar una norma. Por ejemplo, en una sentencia o una política pública pueden ocultar los intereses económicos de determinado sector o personaje (empresarios, medios de comunicación, actores políticos, entre otros).

Cabe aclarar, que el problema no es la existencia de mutaciones, ellas son inherentes a la realidad constitucional, el lío es la inexistencia de controles jurídicos para determinar y regular la participación de los intérpretes constitucionales poderosos identificados en la realidad, aunque no en el texto constitucional. El hecho de que un empresario no sea un sujeto constitucional identificado en la norma, no lo excluye de su participación fáctica en las mutaciones constitucionales o en las transgresiones constitucionales, dependiendo si son positivas o negativas, respectivamente. Se debe poner especial atención en la interacción entre los órganos del Estado y los llamados grupos de poder, de presión, de interés más poderosos en el país. Otro problema que se identifica en las mutaciones es lo cerrada que es su conformación. Como bien se mencionó, en este proceso

¹⁰² Jellineck define a la reforma constitucional como aquella “modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas”. *Cfr.*, Jellineck, Georg, *Reforma y Mutación de la Constitución*, Bogotá, Leyer, 2006, pp. 13, 26, 29, 31 y 53.

¹⁰³ Una mutación válida y además constante para el autor sería la modificación de la categoría “Estado Social y Democrático de Derecho” debido a que su significación genérica permite alterar el rumbo de las políticas sin transgredir la disposición constitucional. *Cfr.*, Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 71 y 73.

participan sólo intérpretes poderosos e incluso invisibles, dejando fuera las interpretaciones de la sociedad en general.

Por último, la relevancia de las mutaciones deviene de entenderlas como interpretaciones cotidianas que al irse ampliando y reforzando, son muchas veces las que rigen en la realidad. Son favorables porque las interpretaciones ayudan a adaptar el texto constitucional a la realidad. Las mutaciones son inherentes a la Constitución porque ésta última es “un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma”¹⁰⁴, sometida a la dinámica de cambio constante. Ello también explica que las mutaciones sean mucho más frecuentes que las enmiendas constitucionales. Por lo que es conveniente identificar a las mutaciones, permitir que se construyan a partir de las diversas interpretaciones de la sociedad, cuidar que no sean transgresiones, es decir, inconstitucionales, engañosas y evitar que regulen en modo opuesto a la norma Constitucional y al anhelo de la sociedad. Una forma de identificar una verdadera mutación es cuando a fuerza de su aplicación preceden a las reformas constitucionales con la que está de acuerdo la sociedad pluralista.

b. Reforma

La reforma Constitucional se refiere a un procedimiento jurídico especialmente establecido para modificar un texto constitucional escrito. La reforma Constitucional en un sentido más amplio es entendida como el procedimiento que regula la actuación de la “voluntad popular tanto de modo directo como a través de instancias representativas para la transformación democrática de un texto constitucional”, lo que incluye que sea de modo pacífico. Ésta es una técnica jurídica al servicio de “objetivos políticos”¹⁰⁵, fundada también en motivaciones económicas y culturales.

Para Häberle, las reformas constitucionales pueden servir para adaptarse a cambios que ya habían ocurrido en los hechos o para tratar de producirlos, ello sin

¹⁰⁴ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 164.

¹⁰⁵ Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 20, 24, y 342.

exagerar la capacidad transformadora de la norma¹⁰⁶. En el entendido de que las reformas constitucionales sirven para adaptarse a cambios que ya han ocurrido, Ricci detalla que una reforma constitucional es necesaria cuando la base sociopolítica se modifica y la norma constitucional no ofrece una solución a una necesidad planteada; cuando previendo una solución es necesario “revitalizarla” ya sea imponiendo o eliminando dicha solución normativa para hacerla cumplir; y, cuando una norma regula de manera insuficiente una situación. Ricci coincide con Häberle en que las reformas constitucionales también sirven para tratar de producir cambios.

De las causas por las que se da una reforma enlistadas por Ricci a continuación¹⁰⁷ se anotan algunos ejemplos puntuales en México:

- a) Cuando “la realidad se impuso a la norma”, en cuyo caso la norma sólo sirve para evidenciar su incumplimiento. Ejemplo: en 1987 se derogó la figura del “referéndum” y la “iniciativa popular” para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal establecida en 1977 en la base segunda en la fracción VI del artículo 73 constitucional, debido a que dichas figuras nunca fueron aplicadas¹⁰⁸.
- b) Cuando la norma “frena el desarrollo de la realidad”. Ejemplo: en 1963 se reformó el artículo 54 de la Constitución para introducir la figura de Diputados de Partido, a los partidos que hubiesen alcanzado por lo menos el 2.5% de la votación¹⁰⁹, sin embargo, dicho porcentaje frenaba el pluralismo, por lo que en 1973 se reformó nuevamente la Constitución para bajar el porcentaje a 1.5¹¹⁰.

¹⁰⁶ Häberle distingue entre la reforma (modificación) constitucional, que es una revisión parcial, y el acto constituyente que es una revisión total de la Constitución, una configuración de una nueva Constitución. *Cfr.*, Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 100,160 y 339.

¹⁰⁷ *Cfr.*, Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 364- 369.

¹⁰⁸ *Cfr.*, Gamboa Montejano, Claudia, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 12, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf> [Consultado: 28 de agosto de 2018, 12:34 hrs.].

¹⁰⁹ *Cfr.*, Duarte Rivas, Rodolfo “Jesús Reyes Heróles y la reforma política”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D’MAYTH, 1995, p. 197.

¹¹⁰ *Cfr.*, Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, 2005, p. 93.

- c) Cuando es conveniente “regular una práctica para limitarla y controlarla”. Ejemplo: en México surgió la inquietud de algunos actores, no pertenecientes a ningún partido político, de participar como candidatos a cargos de elección popular, por ello en 2012 se llevó a cabo una reforma constitucional al artículo 35, fracción II, de la Constitución para incluir la figura de “candidatos independientes”¹¹¹.
- d) Cuando es necesaria una norma constitucional “para prohibir una práctica determinada”. Ejemplo: una práctica común en México es la discriminación, por ello, en la reforma constitucional del 2001, la Constitución incorporó una cláusula antidiscriminatoria en su artículo 1º, que establece la prohibición a toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, entre otras que atenten contra la dignidad humana¹¹².
- e) Cuando se estima necesaria una norma constitucional para suscitar nuevas realidades. Derivado del constante uso faccioso y corrupto que se le dio a la institución encargada de procurar justicia en México, en 2014 se publicó una reforma al artículo 102 constitucional en la que la Procuraduría General de la República sería sustituida por la Fiscalía General de la República autónoma, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios¹¹³.

En suma, la reforma Constitucional es necesaria donde la apertura de la Constitución, de la que habla Pedro de Vega, no es suficiente para dar respuesta y atender la realidad social y los problemas que ella plantea. La realidad social no puede ser contraria a la normativa constitucional. entonces se estima que la

¹¹¹ Cfr., Rodríguez Saldaña, Marcial, *El Poder Legislativo y reforma constitucional electoral en México: 2012 México*, Cámara de Diputados, 2013, p. 3, 9 y 10, http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI_05-13.pdf [Consultado: 28 de agosto de 2018, 17: 54 hrs.].

¹¹² Cfr., Téllez Lino, Hilda, “Irreversible el proceso de reconocimiento de derechos a la igualdad y la no discriminación en México”, *Hemeroteca Noticias*, México, 2018, https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5567&id_opcion=328&op=448 [Consultado: 29 de agosto de 2018, 9:10 hrs.].

¹¹³ Chávez, Lucia, “PGR y Fiscalía General: ¿Sólo un cambio de nombre?”, *Animal Político*, México, 24 de abril de 2017, <https://www.animalpolitico.com/blogeros-verdad-justicia-reparacion/2017/04/24/pgr-fiscalia-general-solo-cambio-nombre/>, [Consultado: 29 de agosto de 2018, 18:23 hrs.].

Constitución busque, principalmente, adaptarse a la realidad social, aunque ya se señaló que también puede buscar producir cambios gracias a su fuerza normativa.

Cabe aclarar que la lista anterior no agota las causas de reforma constitucional. Una de las causas que pocas veces se enlistan es la crisis institucional, por ejemplo, de un partido dominante, o del sistema político en general. Debido a que dicho partido dominante se ve forzado a adoptar reformas constitucionales, si quiere seguir existiendo. Negreto señala que el mejor momento para decidir reformas constitucionales profundas es la crisis, ya que evita que un solo actor domine o controle el proceso, es decir, “la crisis impone objetivos cooperativos” y mayor consenso¹¹⁴. Tal fue el caso de la reforma política de 1977 en México, originada para dar solución al creciente descontento de la ciudadanía, de los grupos políticos y élites económicas que eran relegadas o abusadas por parte del partido dominante; y, de esa forma mantener vivo y estable al sistema político.

Las reformas constitucionales y sus mutaciones son prueba de la importancia que sigue mantenido la Constitución, pese a las crisis que ha librado y que libra. Las modificaciones constitucionales reafirman la razón de ser de una Constitución en la convivencia diaria. Así es que se admite lo anotado por Wheare: “una Constitución susceptible a ser enmendada por el pueblo tiene *prima facie* mayores motivos para ser obedecida que una Constitución que sea inalterable”¹¹⁵. Al mismo tiempo, algunas reformas constitucionales, las cerradas a la sociedad, de alguna forma garantizan su *statu quo*, de ahí que el diseño constitucional muchas veces se presente inconsistente, por ello, es importante que el poder reformador no sólo sea multipartidario¹¹⁶, para diversificar intereses, sino que es esencial que los ciudadanos participen directamente para defender el cumplimiento efectivo de sus derechos humanos y equilibrar el contenido constitucional. Con esta conclusión, de forma reiterada, surge la idea del pluralismo como el elemento constitutivo y ahora

¹¹⁴ Cfr., Negreto, Gabriel, *La política del cambio en América Latina*, trad. de Adriana Santoveña y Gabriel Negreto, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 300 y 304.

¹¹⁵ Para Wheare “toda Constitución obliga en tanto en cuanto está en armonía con la ley natural”. Wheare, K. C., *op. cit.*, p. 68.

¹¹⁶ Cfr., Negreto, Gabriel, *op. cit.*, p. 307.

legitimador del desarrollo constitucional. El poder constituyente, es decir el pueblo debe aparecer disgregado en grupos y personas, para construir y vivir una Constitución que guarde la diversidad de ideas unidas como fuente de su fuerza misma.

III. Teoría de la Representación

El pluralismo como premisa constitutiva del Estado Constitucional y por tanto de la Constitución democrática requiere para su materialización de una figura llamada “representación política”. Dicha figura en su vertiente parlamentaria es sólo la más divulgada, pero no es la única, también son representantes políticos el ejecutivo y el judicial. Ahora bien, la Teoría de la representación es una teoría que se compone tanto de elementos jurídicos, políticos como sociológicos; pese a ello, es ubicada por la mayoría dentro de la Ciencia política y eso debe cambiar, ya que, la Teoría de la Representación para ser completada requiere de una “representación constitucional que institucionalice la realidad política”¹¹⁷, es decir, el pluralismo, al tiempo que lo vincula con la norma. En este punto es donde la Teoría de la Constitución y teoría de la representación se unen para cumplir con la finalidad de articular a la sociedad para vivir la Constitución. Sin embargo, no cualquier Teoría de la Constitución, sino con una teoría realista, con la Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura de Peter Häberle, que prevé la importancia de la sociedad pluralista como intérprete constitucional.

1. *Teoría de la Representación*

El concepto de democracia designa, entre sus muchos significados, la forma de “gobierno representativo como la forma de gobierno de las democracias contemporáneas”¹¹⁸. Desde este punto de partida, la representación es fundamental

¹¹⁷ Orlandí, “Héctor Rodolfo, Teoría de la representación política en nuestra Constitución”, *Lecciones y Ensayos*, México, núm.43, 1971, pp. 11, 15, 17, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/leyen/cont/43/est/est1.pdf>, [Consultado: 14 de febrero de 2018, 12:06 hrs.].

¹¹⁸ Valencia Escamilla, Laura, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, México, Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, pp. 7 y 64.

en el Estado Constitucional y al desarrollo de su Constitución, ya que la sociedad no puede hacerse presente en conjunto. La teoría de la representación se desarrolla, según Sartori, en tres direcciones opuestas pero vinculadas: a) con la idea jurídica del “mandato” con el criterio “formalizador”; b) con la idea sociológica de “representatividad” con el criterio de “ semejanza”; c) con la idea política de “responsabilidad” que lleva a entender el gobierno representativo como un “gobierno responsable” que tiene la obligación de dar respuesta¹¹⁹.

Las tres direcciones son coexistentes en la representación política, en aquella que relaciona a los órganos del estado y la sociedad, porque viene establecida en la norma constitucional y codificada en leyes; es sostenida por la idea sociológica de igualdad entre todas las personas para el consenso social y es justificada por la idea de dar resultados y responsabilidades. Es una representación que conjuga los beneficios de cada forma de representación para crear una nueva, establecida específicamente para la tarea de desarrollar la Constitución, la norma y el contexto a través de las interpretaciones constitucionales de los representantes. Con este propósito, Verdú y Murillo observan que la secuencia: “Constitución-interpretación-representación política” cobra sentido como “mecanismo siempre latente utilizado en el juego político”. Y derivado de dicha secuencia definen a la representación política como “un proceso político institucionalizado, que transcurre entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad”¹²⁰.

Por lo que se refiere a los antecedentes de la representación política, se sabe que su cuna fue Inglaterra, seguida de Francia y Estados Unidos en donde la representación popular se convierte en uno de los derechos del hombre. Además, la representación política ha pasado por diversas etapas: la etapa de la “representación política” de “intereses sociales” de grupo que influyen en el parlamento; la “representación funcional” denominada “corporativismo” (sindicatos); la representación a través de movimientos sociales; y, la participación directa de los

¹¹⁹ Cfr., Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, trad. Ma. Luz Morán, Madrid, Alianza, 2008, pp. 257, 258 y 266.

¹²⁰ Lucas Verdú, Pablo y De la Cueva Murillo, Lucas Pablo, *Manual de Derecho Político*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, vol. 1, pp. 219-221 y 228.

ciudadanos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular)¹²¹. Sin embargo, pese a su evolución y conjugación de tipos de representación, el sistema de representación en general sigue guardando algunos de los más grandes defectos con los que nació.

El sistema representativo fue diseñado a partir de presupuestos “elitistas”, justificados por la idea de que las “mayorías” no estaban capacitadas y tendían a dejarse llevar por las “pasiones”. Uno de los exponentes más conocidos, de esta visión elitista en Inglaterra, es Edmund Burke. Conforme su opinión sólo algunos eran susceptibles a acceder a las “verdades descubiertas por la razón”. Según Burke no todos los individuos están dotados de “razón”. Lo mismo en Estados Unidos con “Federalistas”: Hamilton consideraba que el “gentío” que había llegado a las “asambleas mayoritarias” (legislativas) resultaría en una “tiranía”; Madison¹²² advertía que tales mayorías estarían guiadas por “meras pasiones” y propensa a tomar medidas “perniciosas”, por lo que propuso que el Senado debía proteger a la “minoría de los opulentos” frente a la mayoría tiránica. Es así como dos de las democracias, más consolidadas: la inglesa y la estadounidense, nacen con presupuestos “contra-mayoritarios” y marcadamente “elitistas”¹²³, que aún conservan en mayor o menor medida, y que fueron replicados por prácticamente todos los países del mundo.

El mayor problema que tiene la tradición de la representación política parlamentaria es que, no en pocos casos, ha servido para mantener el dominio de las élites que conservan a los Estados en aparente estabilidad, aunque a decir verdad en realidad se enriquecen a expensas de sus comunidades en crisis, en guerra y en pobreza.

¹²¹ Cfr., Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, pp. 8, 9, 15 y 16.

¹²² Madison buscó dar especial protección a las “minorías”, resguardándolas de “abusos” de las mayorías motivadas por la mera “pasión”. Pero Madison no se refería a las minorías definidas como grupos sin poder (definición amplia), o grupos numéricamente minoritarios (definición estricta), ni muchos menos a grupos numéricamente minoritarios y sin poder (definición restringida); sino que se refería a las minorías como el “grupo de los más favorecidos de la sociedad”. Cfr., Gargarella, Roberto, *Nos los Representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Miño y Dávila, 2010, pp. 57-59.

¹²³ Cfr., *Ibidem*, pp. 18, 34, 35, 53, 54 y 59.

2. La Representación Política

Anteriormente, la representación política era una relación que se daba entre el parlamento y los representados prácticamente, de ahí que prácticamente todos los estudios del tópico refieran al parlamento y dejen de lado a los otros dos poderes, al ejecutivo y al judicial, que deberían ser tomados en cuenta. En adición, actualmente, la representación política es un fenómeno complejo, estratificado y dinámico, que se expresa en más escenarios que el estatal, en más estadios y con diversas modalidades y apoyos, por ejemplo, a través de los grupos de interés, las asociaciones profesionales, los movimientos colectivos, los medios de comunicación, en general en múltiples organismos sociopolíticos¹²⁴.

De este modo, cuando se habla de representación política no sólo debe pensarse en partidos políticos y legisladores, aunque en esencia sea el congreso o el parlamento la vía más idónea para expresar y canalizar la diversidad de ideas de la sociedad, sino que deben incluirse también al poder ejecutivo, al judicial y por supuesto a la participación de la sociedad pluralista en las nuevas investigaciones sobre representación política.

La representación política de forma integral se va configurando de forma más nítida en el tiempo, y como se observará, su desarrollo comienza en las ideas sobre la representación política parlamentaria. Por principio, en la teoría de la representación, existe más o menos consenso entre los politólogos para identificar a Hobbes, Locke y Montesquieu como los fundadores de las concepciones de la representación; en afirmar que Hobbes en su idea de representación da una autorización “ilimitada” al soberano, ya sea un hombre o una asamblea; en que John Locke, por el contrario, afirma que los gobiernos no tienen poderes ilimitados, sino que se encuentran limitados por sus gobernados; y, en señalar que Montesquieu en su cautivante teoría de la separación de poderes, desarrolla la idea de que deben

¹²⁴ Pasquino, Gianfranco, *Nuevo Curso de Ciencia Política*, 4ª ed., trad. de Clara Ferri, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 208 y 209.

existir dos Cámaras, una correspondiente al pueblo y otra a los nobles, aristócratas que moderarán la interacción entre los representantes del pueblo y el ejecutivo¹²⁵.

Esencialmente, hay consenso en señalar a Rousseau como el “padre de las ideas democráticas modernas” en virtud de que estaba en favor de la democracia directa y criticaba la “representación política”¹²⁶. Siendo así se retoma sus principios más elementales a continuación.

A. Rousseau

Para Rousseau “la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común”, por ello rechaza la representación¹²⁷.

No obstante, como para Rousseau lo más importante es lograr el “bien común”, termina aceptando que, para lograrlo, entre la autoridad soberana (pueblo) y el gobierno arbitrario, existe un “poder intermedio”: “los diputados del pueblo”. Sin embargo, deja claro nuevamente que la soberanía al ser “inalienable” no puede ser representada, por lo que señala que los “diputados del pueblo” no pueden ser representantes y son únicamente “comisarios” que no pueden resolver nada definitivamente, hasta que el pueblo ratifique la ley, a riesgo de ser “nula” si no lo hace. Al admitir la existencia de legisladores, agrega que los diputados debían ser hombres “extraordinarios, con una inteligencia superior capaz de penetrar todas las pasiones humanas, sin experimentar ninguna”¹²⁸.

¹²⁵ Cfr., Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, pp. 19, 25 y 29.

¹²⁶ Cfr., *Ibidem*, p. 31.

¹²⁷ Detalla que la soberanía es el ejercicio de dicha “voluntad general” que tiende al interés común, la rectitud y la utilidad pública, a diferencia de la “voluntad de todos” que es la suma de las voluntades particulares; la “voluntad general” es el acuerdo de todos los intereses en búsqueda del bien común. En refuerzo al desacuerdo con la representación, para el autor, la soberanía es “inalienable”, por lo que el soberano que es un “ser colectivo” no puede ser representado sino por él mismo. Lo que se transmite es el poder, pero nunca la voluntad; agrega que la soberanía es también “indivisible”, por lo que el poder legislativo, ejecutivo, de impuesto de justicia y de guerra, entre otros, son sólo emanaciones de ella. Cfr., Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Discursos sobre las Ciencias y las Artes. Discurso Sobre el Origen de la Desigualdad*, 9ª ed., México, Porrúa, 1992, pp. 14-16.

¹²⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 22, 51 y 52.

Pese a consentir la representación parlamentaria por razones de eficacia y necesidad en la grandes ciudades, para Rousseau el pueblo que se da representantes deja de ser libre y deja de ser pueblo para convertirse en “esclavo”. Criticó al pueblo inglés, señalando que era libre únicamente durante la elección de los miembros del parlamento; por lo que destacó como ningún otro la importancia del pueblo y su soberanía al establecer “nulas” aquellas leyes que el pueblo no aprobara.

B. Sieyès

Siguiendo a los ingleses que tanto criticó Rousseau, Hamilton, Madison y Jay en Estados Unidos sostuvieron la idea de que los “virtuosos” se encarguen de traducir los intereses del pueblo para evitar que el pueblo (el “amo”) perdiera el “control”. Coincidían en que los representantes, un grupo de “élite”, debían encargarse de descubrir lo que es mejor para la nación y de articularlo mejor que el mismo pueblo. Lo mismo ocurrió en Francia, pero de forma un poco más detallada. Sieyès dio lugar al reconocimiento del gobierno representativo como “la base misma de toda organización estatal” advirtiéndole que “toda necesidad pública debe estar a cargo de todo el mundo y no de una clase particular de ciudadanos”¹²⁹ como sucedía en la Francia del siglo XVIII.

Con el nombre del “Tercer Estado”, identificó Sieyès al pueblo, como un todo, pero un todo “trabado y oprimido” por la clase privilegiada, misma que poseía representantes que no tenían nada que ver con la “procuración” de los pueblos. En consecuencia, se puede apreciar su preocupación por lograr que el “Tercer Estado” contara con verdaderos representantes para hacer efectivos sus derechos. Representantes sacados de su clase, para que fueran aptos para ser los “intérpretes de sus deseos y los defensores de sus intereses”; pero con un cierto “desahogo

¹²⁹ Aunque es verdad que Sieyès distingue entre “ciudadanos activos”, aquellos que tenían el derecho al sufragio, y “ciudadanos pasivos” como las mujeres, los niños, los extranjeros y aquellos que no contribuyen a sostener el “establecimiento público”, a quienes se privaba del derecho a sufragar. Sin embargo, justifica su posición señalando que la representación es de la nación y que ahí están incluidos todos. Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, pp. 42, 47, 53, 55, 57 y 60.

económico para cultivar el talento”, porque para el autor, estas clases no tienen otro interés que el del resto del pueblo y no se pliegan a la voluntad de los poderosos¹³⁰.

Para Sieyès los representantes ilustrados y con recursos económicos, a diferencia de las clases bajas, incapaces, apasionadas y subjetivas, actuarían de manera independiente y en favor de toda la nación. Pero no fue así, el anhelo de Sieyès no siempre fue posible, la clase media talentosa no se hizo presente, la independencia decayó en irresponsabilidad. Lo que sí apareció fue la idea de una “democracia moderna” entendida como una democracia representativa que implicaba la “desvinculación del representante de la nación frente a sus representados”¹³¹ y viceversa. Lo que permitió que, durante varios años, las capas altas de la sociedad junto con los representantes dominaran el destino de los Estados de acuerdo con sus intereses económicos y políticos, intereses que algunas veces fueron coincidentes y positivos para la mayoría.

C. Stuart Mill

En el siglo XIX, el parlamento causó grandes desencantos y ante ello, surgen pensadores como John Stuart Mill, quien siguiendo las ideas de Bentham y Tocqueville, desarrolla un modelo más democrático de la representación, uno donde

¹³⁰ Para Sieyès los otros dos estados los constituyen el clero y la aristocracia, les llama clases privilegiadas. Y por ello, para el francés resultaba importante que los representantes del “Tercer Estado” fueran elegidos entre los ciudadanos que pertenecieran verdaderamente a él. Sieyès buscó sustituir a la nobleza por un grupo de personas verdaderamente valiosas y cultivadas, porque ya antes algunos “notables” habían participado en temas de la nación y defendieron sólo sus privilegios. Sin embargo, el propio Sieyès destacó que la causa del Tercer Estado había sido defendida con más “ardor y fuerza” por los escritores eclesiásticos y nobles que por los no privilegiados mismos, que, por el pueblo mismo, explicando, por ello, que, aquellos hombres “mejor situados” deben hacerse cargo de las “grandes relaciones sociales”. Por otro lado, advierte el francés que, en la “representación” se origina una “superioridad legal entre los gobernantes y los gobernados, misma que es real y necesaria, no enorgullece a los unos ni humilla a los otros; es una superioridad de funciones y no de personas”. Sieyès hace referencia puntual, defensa y justificación de esta clase de superioridad, por encontrarla diversa a los privilegios que tienen por objeto “dispensar de la ley o conceder un derecho exclusivo a alguna cosa que no está prohibida por la ley”. *Cfr.*, Sieyès J., Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios*, 3ª ed., trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1989, pp. 59-70, 77-91 y 113, 145, 156, 158. Duverger coincide con Sieyès en que el poder ofrece a sus detentadores ciertas ventajas y privilegios: honores, prestigio, beneficios, placeres; sin embargo, no califica tal superioridad o privilegio en positivo o negativo. *Cfr.*, Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, trad. de Jorge Esteban, Barcelona, Ariel, 1976, p. 21. De ahí que es importante no negar los privilegios que se derivan de la representación política y considerarlos un elemento a investigar.

¹³¹ *Cfr.*, Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, p. 64

la totalidad del pueblo, o una numerosa porción de esta, ejerce el poder más alto a través de diputados elegidos periódicamente por el pueblo mismo y la conformación de ellos en una “asamblea representativa” abierta a toda clase de personas y constituida bajo el principio democrático de “representación proporcional al número de electores”. Mill no hizo referencia a representantes ilustrados y se preocupó por la representación de las minorías por eso se considera un modelo más democrático y pluralista¹³².

Si bien para Mill las tareas legislativas, ejecutivas y judiciales son tareas que requieren de una cierta especialización; él lejos de buscar en los representantes un perfil muy elevado señala que deben existir comisiones expertas que se encarguen de dichas tareas especializadas, dejando a los representantes del pueblo la tarea de “vigilar”. Otra de las aportaciones más sobresalientes de Mill es apuntar que todas las personas pueden y deben participar en los asuntos públicos, ya que gracias a la discusión política y a la acción política se produce la “superioridad mental” necesaria para fungir como miembro de la gran comunidad. Sin embargo, el autor hace ciertas exclusiones que considera “positivas”, entre ellas, considera inadmisibles que participen personas que no saben leer ni escribir, ni las operaciones básicas de aritmética, alegando que lo que los excluye de votar es su propia “pereza”. Por otro lado, hace una mención especial sobre el sufragio de las mujeres,

¹³² Mill agrega: “Dejar de ocuparse las cosas del gobierno es igual a dejarlas en manos de la Providencia” lo que significa esperar a que un desastre suceda. Asimismo, en su concepción la “asamblea representativa” debe vigilar y controlar, ser la arena de opinión del país, lugar de discusión y no acción, por lo que no debe gobernar, esa tarea corresponde a individuos “especialmente preparados; tampoco debe legislar, pues esa labor la delega a una “Comisión Legislativa” especializada, por lo que su trabajo en este ámbito es aprobar o rechazar los proyectos de ley y asegurarse que las personas que tienen que tomar decisiones en asuntos administrativos sean las personas “adecuadas”. No obstante, para Mill la asamblea debe estar constituida por personas con “competencia mental” que eviten la aprobación de “leyes malas”, “legislación de clase”, intereses “siniestros” y abusos de autoridad. Además de las virtudes morales e intelectuales que deben poseer los representantes, para evitar los peligros de la representación, Mill plantea un sistema representativo de “equilibrio de los intereses particulares”, que evite que algunos de los intereses de clase sean tan poderosos para llegar a “prevaler sobre la verdad y la justicia. Lo que buscó Mill fue defender a las minorías con el que denominó el “primer principio democrático: la representación proporcional al número de electores”. En caso no lograr equilibrios, prevé que la mayoría dominante sea controlada por una segunda Cámara, con miembros propuestos por la asamblea de representantes, encargada de “moderar la democracia” en favor tanto de la mayoría, como de la minoría. *Cfr.*, Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. de Carlos Mellizo, Madrid, Alianza, 2001, pp. 58, 71, 76, 80, 94, 110, 115, 118, 123, 127, 128, 140, 149, 151, 159 y 258.

a quienes considera capaces de pensar por sí mismas. Asimismo, considera que las personas que cuentan con una “superior educación” deben tener el privilegio del voto doble¹³³. Evidentemente, no se comparte la idea de restringir el voto a los ciudadanos que considera iletradas, así como tampoco no se considera viable la idea del voto doble; pero sí se celebra y reconoce el carácter demócrata de sus ideas al extender a toda la población el derecho a sufragar, incluidas las mujeres, que tanto han sido relegadas.

D. Kelsen

Con la llegada del siglo XX, la fuerza del parlamento se vio aún más desgastada por la actuación de políticos corruptos que sólo defendían intereses propios¹³⁴, lo que propició el surgimiento de un partido dominante y el predominio del Ejecutivo. Se originaron “monocracias” de partido único como el nazismo en Alemania o el fascismo en Italia. Afortunadamente, no tardaron en surgir los remedios para revivir el parlamento a través de la participación directa de la sociedad.

Kelsen, famoso jurista alemán, fue uno de los que buscaron democratizar el parlamento para que éste siguiera con vigente. Una vez que Kelsen enfoca la

¹³³ Pero incluso, cuando Mill descarta la participación de gobernados con que él llama “defectos de la inteligencia” como la “ignorancia” y “estupidez”, porque obstruyen un “buen gobierno” al permitir la elección de malos representantes, de aquellos que más gastan en campaña o que compran electores, en realidad exige que modifiquen su condición “defectuosa” e identifica que más que hacerles una exclusión, es una limitación al sistema representativo, junto con los fuertes prejuicios de cualquier clase, la conservación de viejos hábitos y sobre todo la falta de cultura. *Cfr.*, Stuart Mill, John, *op. cit.*, pp. 57, 58, 104, 143, 184, 186, 197 y 202.

¹³⁴ Para 1914, Ortega y Gasset señalaba que “los partidos políticos se habían anquilosado, petrificando, y consecuentemente, habían perdido toda intimidad con la nación”, por si fuera poco, resaltaba como “verdaderamente grave” la actuación de todas aquellas corporaciones (periódicos, academias, universidades) que influían en el parlamento y que se prestaban servicios mutuos, por un lado como fiel “resonadora” de los partidos y, por el otro, los partidos acomodaban a su clientela en los más altos cargos administrativos. A dichas corporaciones las llamó: “la España oficial”. Para Ortega y Gasset tanto gobernantes como gobernados están “enfermos”, la política misma esta desprestigiada, por lo que pide dejar de hacer política para comenzar a hacer “la otra política” en los pueblos, la que “irrita la pasión colectiva”, que despierta “la voluntad de vivir su propia vida”, que conjunta los intereses de los obreros y productores en “sindicatos independientes”, que despierta la ambición de “ser fuertes, de ser ricos, de ser suspicaces frente a la autoridad que abusa”, en suma “política de Nación frente a política del Estado”, política fuera del parlamento y del gobierno. Sin embargo, Ortega y Gasset reconoce que el parlamento es “la cima de las instituciones democráticas” y aunque reconoce que fue inventado más para la “defensa y la crítica”, resalta que “no se puede gobernar sin él, ni se puede gobernar con él”, propone buscar equilibrios entre el ejecutivo y el legislativo. *Cfr.*, Ortega y Gasset, José, *Antología*, Barcelona, Península, 1991, p. 283-289, 318 y 320.

esencia de la democracia en el parlamento¹³⁵ y acepta la ineficacia, irresponsabilidad y el egoísmo con los que se han conducido los representantes, plantea una reforma al parlamentarismo a través cuatro vías: el referéndum legislativo del acuerdo parlamentario y no de la ley ya promulgada; la iniciativa popular; el control permanente a los diputados por los grupos de electores (“publicidad”); y eliminar la inmunidad de orden judicial de los representantes. Para Kelsen un “principio vital” de la democracia es la garantía de la libertad de pensamiento, prensa, culto, conciencia, ciencia, con lo que el “principio de tolerancia”, era simplemente una “regla básica”. El famoso jurista considera de la más alta importancia que todos los grupos políticos se hallen representados en el parlamento de manera proporcional a su fuerza al estimar que “el poder mayoritario de la democracia no es posible sin una minoría opositora a la que ha de proteger” y en ese sentido ve en la democracia la expresión del “relativismo político”. Ejemplifica su anotación con el plebiscito que niega la libertad a Jesús, y concluye: “en la democracia no hay verdad política”¹³⁶.

Con un poder legislativo reanimado con el apoyo de la ciudadanía en acciones extraparlamentarias, como las sindicales, y con la incorporación de instrumentos como el referéndum, iniciativa popular y transparencia en las actividades legislativas, también surgen nuevos y mayores retos para el siglo XXI, al grado que la “separación de poderes” como se aplicaba resulta inadecuada para las actividades que deben desempeñar los parlamentos, ya no sólo legisla, sino que debe ser un contrapeso al ejecutivo y representar realmente al pueblo y éste último

¹³⁵ No hay que olvidar que todos teóricos de la representación tuvieron en mente el sistema parlamentario, incluso Kelsen critica el atribuir, en el sistema presidencial, el Poder Ejecutivo a un presidente no designado por el parlamento, sino elegido directamente por el pueblo, reprocha también la “independencia” del Poder Ejecutivo frente a la “representación del pueblo”, es decir frente al parlamento o poder legislativo. Explica que, por paradójico que parezca dicha independencia es un “ataque a la soberanía popular”, además de que al enfrentarse “un solo elegido con millones de electores”, la idea de representación pasa a un lugar muy “secundario”. Para Kelsen la República presidencial es una “seudodemocracia de un emperador electivo”. Pese a que la crítica se entiende, no se comparte, la paradoja a la que hace alusión no es una paradoja, al contrario, resulta totalmente congruente la idea de que el presidente represente al pueblo que lo elige de manera directa e incluso es más fácil crear un vínculo de representación con una figura nacional que casi todos conocen. *Cfr.*, Kelsen, Hans, *La Esencia y el valor de la Democracia*, 2ª ed., Barcelona, Punto Omega, 1977, p. 114 y 115.

¹³⁶ *Cfr.*, *Ibidem*, pp. 64-67, 90, 142, 145, 157-159.

debe intervenir en sus tareas y vigilar su actuación; debe gestionar soluciones a problemas concretos¹³⁷. Por consiguiente, la idea del pluralismo comenzó a desarrollarse con más fuerza en figura de representación política, pero fue sólo aprovechada por unos cuantos, casi de la misma forma que con la vieja representación estamental de la Edad Media. Entonces, el legislativo volvió a resultar ineficaz, cada vez más cerrado a las mayorías y más abierto a los grupos de presión.

Actualmente es una realidad que el debate, la discusión y la publicidad del ejercicio parlamentario para la ciudadanía es mínimo. No hay un verdadero pluralismo, lo que se dan son negociaciones a puerta cerrada con grupos selectos en donde los ciudadanos no tienen cabida y si la tienen es simulada porque la actuación organizada en movimientos de protesta o mecanismos de participación directa ha sido burlada y despreciada en muchas ocasiones; la mayoría de los representantes de la nación son representantes del partido o de los grupos de presión, con los que hacen coincidir sus intereses. Los representantes parlamentarios, al no estar sometidos a controles efectivos por parte de la sociedad, están más preocupados por el siguiente encargo al que accederán gracias a sus relaciones con dichos grupos de presión, que, por hacer cumplir la Constitución, los anhelos y necesidades básicas del pueblo al que representan, no les preocupa dar representatividad a los ciudadanos.

3. *Representación en los Órganos del Estado*

Para entender de forma completa la representación política, como ya se advirtió, no basta con conocer la vertiente parlamentaria y la evolución de la representación política con el apoyo de figuras como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, sino que es necesario subrayar la vertiente ejecutiva y judicial de representación política, para comprender de forma integral dicho fenómeno. Por ello, Bobbio pide liberarse de la equivocación que equipara a la “democracia representativa” con el Estado parlamentario; especifica que la expresión

¹³⁷ Cfr., Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, pp. 167-198.

“democracia representativa” hace referencia a las deliberaciones colectivas en las que no participan directamente quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin, no responsables frente a sus electores porque están llamados a tutelar intereses generales. La distingue del Estado parlamentario, aquel que tiene como órgano central al parlamento¹³⁸. En suma, observa que el principio de representación se extiende a muchas más instancias, no sólo al parlamento. Se amplía al presidente y al mismo poder judicial, que, como bien se anotó, se apoya de la participación ciudadana.

Por tanto, el sistema de representación está conformado por el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Pese a que la investigación de la representación política se enfoca en el poder legislativo, la idea de representación en el Ejecutivo es tan clara que, se ha constituido como uno de los órganos de más estrecha vinculación con el electorado, ya que se encuentra claramente identificado por los votantes y por los medios de comunicación. Sin embargo, en relación con tal vinculación se debe apuntar que es muy superficial, porque el desarrollo y aceptación de las políticas públicas depende exclusivamente de sus “virtudes” y de las de su gabinete¹³⁹, pero no de procesos de discusión pública, en el que la ciudadanía esté involucrada¹⁴⁰.

Asimismo, el Ejecutivo da origen a iniciativas de reforma constitucional y legal para llevar a cabo la política nacional e interviene en el nombramiento de un gran número de miembros de la administración pública, cosa que no hace acompañado de una política de base democrática o pluralista. De ahí que Gargarella señale que el poder Ejecutivo, igual que el poder Legislativo, mantiene un carácter esencialmente “elitista”¹⁴¹. El autor objeta que el poder Ejecutivo, junto con los titulares de la administración pública, lleva a cabo sus actividades a

¹³⁸ Cfr., Bobbio, Norberto, *op. cit.*, pp. 34 y 37.

¹³⁹ Es oportuno recordar que en el caso de las formas de gobierno presidenciales el presidente electo goza habitualmente de amplia discrecionalidad en la elección de sus secretarios, en particular cuando su partido controla la mayoría absoluta en el parlamento, ya que en varios países entre ellos México, algunos nombramientos se tienen que ratificar por el Senado, como es el caso del Secretario de Hacienda. Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados...*, artículo 74, fracción III, p. 72 [Consultado: 12 de diciembre de 2017, 20:30 hrs].

¹⁴⁰ Cfr., Gargarella, Roberto, *Nos los Representantes...*, *cit.*, pp. 105 y 106.

¹⁴¹ Cfr., *Ibidem.*, p. 107.

discrecionalidad, sin la mínima discusión pública. Pese a que no aparecen como responsables ante la ciudadanía pasiva, se les reconoce plenamente la cualidad de representantes políticos.

Igualmente, el poder Judicial forma parte del sistema de representación, aunque la designación de jueces no siempre tenga como origen la elección de la ciudadanía, ya que pueden ser nombrados por meritocracia o a través de la designación de órganos del Estado. Debe recordarse que la elección es sólo una forma de nombrar representantes, pero no la única. De cualquier modo, constituyen “minorías de jueces” que deben representar y defender la voluntad del pueblo. El problema es que no ha permeado con fuerza la idea de los jueces deben ser vistos como representantes, por el contrario, es muy vaga dicha premisa. Roberto Gargarella, uno de los pocos investigadores que se adentran al tema del sistema representativo completo, es decir del Legislativo, Ejecutivo y el Judicial, señala que el problema se agrava por la incapacidad de las “mayorías” para “manifestarse y desarrollar adecuadamente sus preferencias” ante los jueces, en quienes además identifica un profundo carácter “contra-mayoritario” y “elitista”. Gargarella aclara que lo mismo ocurre con todo el sistema de representación política debido a que dicho sistema no fue adoptado como la solución ante la imposibilidad de aportar un “sistema de democracia directa”, como se suele decir, sino que la representación siempre constituyó un “bien necesario”, pues de la ciudadanía sólo se podían esperar decisiones “irracionales”¹⁴².

Ya sea como un “bien necesario” o como una “obligación” derivada de la magnitud de la población, lo cierto es que la representación política es inexorable para la organización estatal. Como advierte Burdeau, si el “pueblo real”¹⁴³ no se hace presente por la vía institucional a través del acceso regular de los representantes, de hombres “concretos” y “definidos” para la acción política, para la conquista de prerrogativas y para poner en discusión en todo momento al orden

¹⁴² Cfr., *Ibidem*, pp. 70, 99 y 100.

¹⁴³ Para Burdeau hay en el pueblo, políticamente considerado, estratos que pesan más que los otros, elementos cristalizados en forma organizada que son más influyentes y que constituyen el “pueblo real”. Cfr., Burdeau, George, *Derecho Constitucional e Instituciones...*, cit., p. 242.

social, el pueblo se convierte en un centro de imputación “místico” y será una “estafa maquinada por la clase dominante”. De conformidad con ello, se considera necesario que “personalidades reales” formen un “querer” que la colectividad reconozca por suyo, mediante la representación¹⁴⁴.

Lo que se debe destacar es que Burdeau es muy claro al señalar que el pueblo “real”, es decir, los estratos más fuertes, los poderosos, serán los representados. Son sólo algunos grupos los que han dominado, por ello, la sociedad menos influyente deberá buscar ser realmente representada y participar con sus representantes una vez elegidos, porque al final, la representación con virtudes, defectos o peligros es la vía que existe para llevar a cabo la acción política. Si bien la representación no es la única forma de acción política, guste o no, es al final la que más prevalece en el proceso de toma de decisión, por ello es importante que la sociedad esté realmente representada, lo que significa que debe contar con alguna forma de expresarse frente a sus representantes y medios de protegerse de ellos. El pluralismo y su expresión más directa, o por lo menos intermedia, es de nueva cuenta el instrumento que dará como resultado una sociedad mexicana mejor representada, una sociedad que viva la Constitución y con ello el Estado Constitucional.

IV. Reflexiones Finales

En el entendido que la Constitución compone al Estado Constitucional¹⁴⁵, el Estado Constitucional es aquel en el que la Constitución se vive, es el Estado en el que los preceptos constitucionales se materializan en el plano práctico, en el que hay coincidencia entre las normas y la normalidad fundadas ambas en la dignidad humana. Es el Estado en el que la Constitución es cultura por dos razones; la primera, no basta con la emisión de normas constitucionales, sino que la tarea es traducir esas normas, materializarlas, cultivarlas y vivirlas, de ahí lo cultural¹⁴⁶; y, la

¹⁴⁴ Cfr., Burdeau, Georges, *La democracia...*, cit., pp. 32-45.

¹⁴⁵ Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...*, cit., p. 53.

¹⁴⁶ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 378

segunda, la norma constitucional como “proyección cultural”¹⁴⁷. Por tanto, hablar de Estado Constitucional y de una Constitución que se cultiva y que se funda en la dignidad humana inmediatamente pone en contraste a los Estados y las Constituciones que no cumplen con la función de proteger los derechos fundamentales, de controlar el poder, ni ordenar a la sociedad y al Estado, es decir, que están en crisis porque no se cultivaron.

La Constitución son normas, cultura, opiniones y prácticas que organizan al Estado y la sociedad, siendo una guía y un reflejo cultural vivo y elegido mediante procesos jurídicos¹⁴⁸; a partir de las interpretaciones de la sociedad, de su modo de vida, de su cultura, de sus anhelos y esperanzas, por lo que cada nación se desarrollará y constituirá su Constitución de diferente manera. La forma más eficaz de acercarse al modelo del Estado Constitucional, es aquella en la que los miembros de la sociedad fungen como “guardianes de la Constitución”¹⁴⁹, como intérpretes constitucionales que buscan cambiar y mejorar su realidad.

Siendo así, la Constitución del Estado Constitucional tiene como principio constitutivo al “pluralismo”, derivado directamente de la “dignidad humana” forjada culturalmente. En el pluralismo, es decir, en la “diversidad de ideas” de los ciudadanos, las mayorías y las minorías constituyen el contenido de la Constitución viva¹⁵⁰. Es esa misma diversidad de ideas la que justifica y legitima los acuerdos y las decisiones que han de quedar inscritas en la norma fundamental. La diversidad de ideas y su base cultural es la que marca el ritmo y la pauta a las reformas y mutaciones constitucionales como parte del desarrollo o de la vida de la Constitución. Será el pluralismo el que permita mantener la paz y el desarrollo del Estado Constitucional.

Ahora bien, una de las principales formas de expresar la diversidad de ideas, ha sido a través de la figura de la representación política parlamentaria, los

¹⁴⁷ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la... cit.*, p. 77.

¹⁴⁸ Cfr., *Ibidem*, p. 34, 35, 84-86 y 106.

¹⁴⁹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional... cit.*, pp. 8, 18 y 41.

¹⁵⁰ Por otro lado, reconoce que existen “límites a la democracia”, es decir el respeto del ciudadano que decide no votar. Cfr., *Ibidem*, p. 323.

representantes son los encargados de recoger las aspiraciones del pueblo y crear y desarrollar la Constitución. No obstante, en su aplicación práctica muchas veces la representación política, no sólo parlamentaria, sino del Ejecutivo e incluso del Judicial, resulta ser todo lo contrario a lo que se buscó. Los representantes lejos de expresar la diversidad de ideas mostraron serias debilidades hacia la búsqueda de privilegios propios y de algunos grupos poderosos. Por esa razón es que surgen una serie de mecanismos para expresar las ideas de la sociedad ya sea a través de asociaciones u organizaciones de la sociedad o de forma directa mediante figuras como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

Sin embargo, y al final son los representantes los que deciden qué ideas prevalecerán en el plano estatal, en virtud de ello es esencial no perder de vista su actuación y vigilar que las decisiones sean el reflejo del pluralismo fundado en la dignidad humana, ya que, la separación entre representantes y representados siempre deriva en malas decisiones para la sociedad y en irresponsabilidad del representante. Asimismo, no se debe olvidar que la sociedad expresa su pluralismo en el día a día en su actuar, con sus percepciones, acciones, conductas y sentimientos, y, con ellos, también conforma a la Constitución de forma más amplia, por tanto, la sociedad en su vida diaria tiene ya una gran responsabilidad.

CAPÍTULO SEGUNDO. PLURALISMO, EL CORAZÓN DE LA CONSTITUCIÓN.

Una vez que se determinó cuál es el paradigma de Estado: el Estado Constitucional y cuál es el elemento que le da existencia: la Constitución, se estableció al pluralismo, y con ello la cultura, como la base de la Constitución y como modelo creador y desarrollador de la Constitución misma. El nexo que se da entre el pluralismo y la cultura, ésta primera como elemento positivo de la segunda se explicará más a detalle en este capítulo. En tanto, en el capítulo anterior se apuntó que la institución de la representación política, en sentido amplio, en los tres poderes de la Unión, así como las formas de participación directa y la interpretación de la sociedad en general son las vías para dar materialización extensa, formal y plena a la diversidad de ideas, pensamientos, percepciones, emociones y sentimientos de la sociedad en un Estado en el que habitan millones de personas.

Ahora bien, después de explicar el proceso anterior en lo general, es importante detallar en este capítulo cómo se va creando, reinventando y renovando la Constitución que se materializa, cómo vive la Constitución como cultura. Ello, de conformidad con el objeto de identificar de forma más clara y puntual cómo el pluralismo en la cultura constituye el factor detonante del desarrollo constitucional. Entre las etapas que vive la Constitución, algunos autores incluyen la “permanencia constitucional”, sin embargo, se aclarará que esta etapa es sólo aparente, y la misma no pertenece a la Constitución de tipo democrática.

Como etapas bien fundadas en el Estado Constitucional están dos. Primeramente, se da la formación de ideas sobre la organización del Estado y la Sociedad, la interpretación y aplicación del texto constitucional. En esta etapa la Constitución es el reflejo cultural de dichas interpretaciones. Y en la siguiente, las ideas y las interpretaciones sobre el texto constitucional ya no son suficientes para regular la realidad y mantener viva la Constitución, por lo que son necesarias reformas al texto constitucional. De manera más técnica las dos etapas son: la mutación y la reforma constitucional.

Entonces en ambas etapas, las ideas, las interpretaciones y las nuevas explicaciones que desarrolla la sociedad son las que deben moldear a la Constitución, de ahí que, en el Estado Constitucional, la Constitución sea vista como cultura; y, que el tipo de vida de la Constitución, desde su nacimiento esté determinada por el pluralismo, por la diversidad de ideas consolidadas culturalmente, como ya se ha venido dilucidando. Es decir, el modelo de Estado Constitucional plantea que los anhelos de una sociedad sean los que den forma a la Constitución, prevé como valor más importante al pluralismo, a la diversidad de ideas fundada en la “dignidad humana”¹⁵¹, aquella que, en Kant, les permite adoptar a los humanos una postura que aspire al “bien supremo”; la dignidad humana como “fuerza motriz poderosa en la observación de las máximas morales y que representa el único incentivo para el bien”¹⁵².

Por deducción, sólo si se da esa diversidad de ideas que atiende o emana de la premisa de la dignidad humana se podrá hablar de una Constitución del Estado Constitucional, de una Constitución materializada, de una Constitución como guía de la sociedad, es decir de una Constitución de tipo democrática. La calidad y el tipo de pluralismo y de cultura serán el factor determinante de la eficacia y conformación del texto constitucional y con ello de la Constitución viva.

A continuación, un esbozo de la vida de la Constitución: la aclaración del porqué no puede darse la llamada permanencia constitucional; el cambio constitucional en sus dos formas o etapas, la mutación y la reforma; y, por último, cómo es que tales cambios pueden ser considerados parte del desarrollo constitucional.

I. Permanencia Constitucional

La permanencia constitucional no existe, lo que puede darse es la permanencia del texto. Si se sigue la idea de que el texto constitucional y el contexto conforman la

¹⁵¹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 81 y 82

¹⁵² Kant, Emmanuel, *op. cit.*, p. 125, 144 y 145.

Constitución tal permanencia es imposible, ya que la realidad es dinámica. No se puede considerar permanente el curso de la realidad porque no permanece estática.

1. *Texto Constitucional Indemne*

La Constitución en su acepción “cultural”, viva y completa no puede mantenerse invariable. No obstante, el texto constitucional, en países como Estados Unidos, al ser considerado una obra de ingeniería constitucional o un “símbolo nacional”, busca mantenerse indemne. Wheare apunta que el texto se puede mantener casi intacto, siempre que se esté ante la presencia de una “Constitución ideal”, compuesta por declaraciones genéricas que son interpretadas por el Tribunal Supremo con auxilio de una “opinión pública organizada”¹⁵³. El hecho es que el contexto no puede mantenerse estático, la variabilidad de la Constitución está siempre presente por las interpretaciones que hace la sociedad y las funciones estatales a lo largo del tiempo. Cuando la variabilidad que da la interpretación no es suficiente se abre paso a la reforma constitucional, al cambio en el texto constitucional. En esos casos esa es la medida más adecuada, incluso para los gobernantes, ya que, en no pocas ocasiones, las reformas constitucionales son un medio para conservar el poder por parte de los partidos políticos.

2. *Fuerza normativa*

Si la Constitución no cambia, ni por interpretación judicial ni por reforma, estará condenada a perder “fuerza normativa” y por tanto también cambiará, ya que, la sociedad interpreta que no tiene la capacidad suficiente para ordenar su entorno. Es decir, la Constitución cambia, también, cuando sin cambiar ni su letra ni su significado, pierde su capacidad para normar la realidad. González Encinar considera que la pérdida de “fuerza normativa” es un tipo de mutación¹⁵⁴. Lo es

¹⁵³ Cfr., Wheare, K. C., *Constituciones modernas*, trad. de Fernando Morera y Ángel Alandí, Barcelona, Labor, 1971, p. 53.

¹⁵⁴ Cfr., González Encinar, José Juan, “La Constitución y su Reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, núm. 17, mayo- agosto, 1986, pp. 346 y 373, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2019799> [Consultado: 17 de junio de 2018, 15: 35].

porque mientras que el contexto sea cada vez más ajeno a la norma, el pueblo no tendrá identificación con tal norma suprema y optará por restarle valor, es decir, sufrirá un cambio en su percepción, será considerada letra muerta, norma que no se cumple o que no cumple su objetivo.

A consecuencia de lo anterior, Häberle indica que allí donde un Estado Constitucional niega las necesarias actualizaciones, donde ignora la necesidad de cambio, se producen “tensiones”, que pueden llevar hasta “un abierto quiebre constitucional” o incluso hasta la “revolución”. Por esa razón, son necesarios desde los procedimientos de reforma constitucional hasta instrumentos de interpretación más sutiles como el “voto particular” de los jueces en la mutación constitucional. Las diversas formas de cambiar la Constitución persiguen como objetivo común la aproximación y búsqueda constante de “justicia, verdad, libertad y paz, como valores culturales que estarán en permanente riesgo”¹⁵⁵.

II. Cambio Constitucional

Ortega y Gasset afirma que todas las épocas son épocas de transformación, pero advierte que es un error creer que todas las épocas son épocas de transición, es decir, de “desviaciones radicales”¹⁵⁶. Más o menos en el mismo sentido neutro, Norberto Bobbio usa el término transformación, en su ensayo *El futuro de la Democracia*. Sin embargo, es verdad y no se debe olvidar que las transformaciones tienen una orientación, ya sea positiva o negativa, cuando es positiva se habla de desarrollo y cuando es negativa se habla de crisis. Para Bobbio, si bien la democracia no goza de “optima salud”, considera una exageración decir que la democracia está en “crisis” o al borde la muerte. Asegura que si se habla de la democracia desde la “cruda realidad” será más fácil entender que no está en crisis, sino que “se prometió demasiado”¹⁵⁷. La visión de Bobbio invita a realizar una revisión del término democracia para delimitarlo y con ello mejorar la realidad que

¹⁵⁵ Cfr., Häberle, Peter, *Nueve ensayos constitucionales y una lección jubilar*, trad. de Luciano Parejo Alfonso, et al., Lima, Palestra, 2004, pp. 179 y 184 y 186.

¹⁵⁶ Ortega y Gasset, José, *Antología...*, cit., p. 284.

¹⁵⁷ Cfr., Bobbio, Norberto, *op. cit.*, pp. 7 y 16.

se vive, pero, sin olvidar que la democracia es la forma de organización del Estado Constitucional. Al mismo tiempo, se debe señalar que los adjetivos que se utilizan para calificar los fenómenos sociales muchas veces son subjetivos. Bobbio no habla de crisis, pero otros autores sí lo hacen, y por ello es mejor hablar de transformación o cambio en general en esta primera fase de la investigación.

Ahora bien, una visión que apoya la idea del cambio constante es la de Verdú, para quien la Constitución permanece “abierta” en el tiempo porque “nunca será perfecta y completa” al pretender ordenar una realidad que está sujeta a constantes movimientos. Dicho autor suaviza su señalamiento indicando que tal “apertura no significa disolución en un dinamismo total”, sino “reinterpretación” constitucional a partir de dinámicas políticas y jurídicas interiores e internacionales¹⁵⁸. Con tal idea de cambio y apertura se puede dar paso a indagar en los motivos y las formas del cambio.

Un motivo de cambio es el desfase entre la realidad política y la norma constitucional, ya que provocará una modificación constitucional mediante la “mutación”, que tiene como límite al mismo texto constitucional, o a través de la reforma constitucional. Ricci, lo explica así: “las transformaciones de la realidad afectan la letra de la Constitución mediante la reforma; y, su sentido a través de la mutación” y ambos fenómenos o formas de cambio son necesarios en una Constitución que es guía y conductora social. Si la Constitución no cede a las transformaciones sociales se verá afectada en “fuerza normativa”, como ya se dijo, en prestigio y “capacidad normativizadora”. La Constitución escrita debe vincularse con la realidad social que está obligada a regir, debe ir “amoldándose al desarrollo social”¹⁵⁹, a los cambios ya dados en la sociedad que deben normarse.

En referencia a los motivos de cambio, Bourdieu señala que en la práctica “el cambio no es producto de un intento de ajustarse a la demanda”, destaca que en la mayoría de los casos la oferta precede a la demanda. Para el francés, los que luchan

¹⁵⁸ Cfr., Lucas Verdú, Pablo, *La Constitución Abierta y sus Enemigos*, Madrid, Beramar-Universidad Complutense de Madrid, 1993, pp. 51 y 57.

¹⁵⁹ Cfr., Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 370 y 371.

por la dominación, la oposición entre “la derecha y la izquierda, la vanguardia y la retaguardia, lo consagrado y lo hereje, la ortodoxia y la heterodoxia”, hacen e inician las transformaciones en el contenido sustancial de las cosas que consideran convenientes, pero al mismo tiempo intentan que las cosas permanezcan “estructuralmente idénticas”¹⁶⁰. Con tal afirmación se puede entender que existen ya dos problemas: por un lado, cuando las interpretaciones y las reformas que exige la realidad son bloqueadas y, por otro, cuando los grupos de dominación imponen ofertas que no se ajustan a la realidad o a las exigencias de la sociedad.

Pese a tales problemas en los motivos de reforma, sigue quedando de relieve que los cambios de la Constitución son esenciales para su supervivencia. Al aplicar la idea de Luhmann en la que el “sistema de derecho puede dejar los logros de aprendizaje a la casualidad o al impulso exterior siempre que mantenga la posibilidad de introducir las modificaciones al derecho vigente y de integrarlas a la red de interpretación de sus normas”¹⁶¹, se puede decir que las modificaciones constitucionales son necesarias. Se concluye que el dinamismo y el cambio de la Constitución es el motor que la mantiene viva, que puede haber errores en las modificaciones, pero lo importante es la posibilidad de mejorarlos. Al final, el movimiento, la actividad y la innovación, producida en la pluralidad, es decir, en la diversidad de ideas, deben ser captados por la Constitución para prever, prevenir, orientar y coordinar a la sociedad y al Estado¹⁶².

1. *Cambio por Mutación*

La mutación constitucional a través de la interpretación ya sea de los Tribunales; de la práctica estatal; de la opinión pública, de la doctrina o de cualquier parte de la sociedad, o, incluso de la combinación de ellas¹⁶³, se produce de manera poco perceptible, pero, constante. La mutación es sin duda una de las formas más

¹⁶⁰ Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología y Cultura*, trad. de Martha Pou, México, Grijalbo, 1990. pp. 188 y 219.

¹⁶¹ Luhmann, Niklas, *El Derecho de la Sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrete, México, Universidad Iberoamericana, 2002, p. 139

¹⁶² Cfr., Gutiérrez Gómez, Alfredo, *La propuesta II. Complejidad, Derecho y Representación Política*, México, Universidad Iberoamericana, 2003, pp. 29 y 144.

¹⁶³ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 157.

eficaces de adaptar el texto constitucional a la realidad de forma oportuna. Debido a que ésta influye en la acción y funcionamiento de la norma constitucional, algunas veces de manera positiva, ampliando derechos fundamentales. Y en ocasiones de manera negativa, restringiéndolos. A continuación, los tipos de mutación que existen y algunos ejemplos.

A. Interpretación Judicial

La mutación por interpretación judicial es una de las más exploradas. Explica Hamilton, en *El Federalista*, que son los jueces por su autonomía los indicados para determinar nulos los actos legislativos contrarios a la Constitución o para discernir entre dos leyes contradictorias; pero, aclara que ello de ningún modo “supone una superioridad del poder judicial sobre el poder legislativo”, sino que “el poder del pueblo es superior a ambos” y cuando una ley es contraria a la Constitución que contiene la voluntad del pueblo, el juez debe protegerla¹⁶⁴. La apreciación de Hamilton le da al juez la posibilidad de interpretar la Constitución y decidir sobre la constitucionalidad o no de una ley, lo que implica cambiar, precisar o delimitar. Razón por la que se produce una mutación en la Constitución con el fin de protegerla y conservar su fuerza normativa. Lo anterior, sustentado por la interpretación procedente y superior del pueblo.

Después de dicha referencia de Hamilton, la mutación por interpretación judicial no tardó en tener una clara expresión fáctica. En 1803, la resolución del Juez Marshall en el caso: *Marbury vs Madison* declaraba la nulidad de una ley del congreso y señalaba que era tarea de los jueces interpretar la Constitución y decidir cuáles son las normas que rigen un caso y cuáles son los límites de la actuación de los poderes instituidos. Con ello quedó expuesto, que la interpretación y las decisiones judiciales pueden modificar la Constitución, pero siempre “ciñéndose a

¹⁶⁴ Cfr., Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, trad. de Daniel Blanch y Ramón Maíz, Madrid, Akal, 2015, pp. 349-551.

su palabra". Los jueces interpretan la Constitución adaptándola a las nuevas sociedades siempre que sus palabras o contenido sean "adaptables"¹⁶⁵.

En palabras de Lucas Verdú la mutación constitucional "transubstancia el contenido de la norma fundamental respetando su texto" ¹⁶⁶, operando de manera silenciosa, invisible, misteriosa y produciendo un efecto asombroso al adaptar la norma constitucional a la realidad política. Verdú compara a la mutación constitucional con un "supuesto teleológico" por el aspecto misterioso o no patente que encierra la mutación, y es que la modificación constitucional que se origina es "relativamente discreta"¹⁶⁷, gracias a que la amplitud o generalidad del texto permite hacerla sin mayor desajuste.

De hecho, la interpretación constitucional se ha ido desarrollando debido a que las Constituciones modernas contienen preceptos más generales que permiten una "adaptación más elástica" ¹⁶⁸ por vía de interpretación o mutación y les confiere la estabilidad que hace innecesarias frecuentes reformas constitucionales. México no es la excepción. Poco a poco avanza y consolida una verdadera interpretación judicial. Fix-Zamudio y Valencia señalan que se ha venido realizado la "reivindicación de aquel juez", que de personaje "insignificante frente a la majestad del legislador, se ha transformado lenta pero inexorablemente en el personaje principal del drama capital del derecho: la justicia"¹⁶⁹.

En este momento, en México la mutación a través de la interpretación constitucional figura como una de las más importantes, al grado de fungir, muchas veces, como guía en el desarrollo constitucional, ya que la interpretación judicial no sólo modifica la Constitución en una sentencia judicial, sino que cimenta el camino a nuevas y más diversas interpretaciones, desde las formas más sutiles de la interpretación con el voto particular¹⁷⁰; pasando por la creación de jurisprudencia de

¹⁶⁵ Cfr., Wheare, K. C., *op. cit.*, pp. 105 y 110.

¹⁶⁶ Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como Ciencia...*, *cit.*, p. 96

¹⁶⁷ Cfr., *Idem*.

¹⁶⁸ Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, p. 392

¹⁶⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *cit.*, p. 152.

¹⁷⁰ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, p. 449

aplicación obligatoria; y, hasta fungir como el motor que acelera y motiva muchas de las reformas constitucionales.

Un claro ejemplo de lo anterior es la sentencia conocida como “Antijuanitas”, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual ordenó a los partidos políticos respetar la cuota de género en sus candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, lo que obligó a registrar en las fórmulas de candidatos a personas del mismo género como titular y suplente. Años más tarde y gracias a otras sentencias en el mismo sentido se estableció la paridad de género en la postulación de cargos de elección popular en la reforma en materia político-electoral de 2014¹⁷¹. Asimismo, las mutaciones pueden dar origen a reformas constitucionales que deroguen preceptos que cayeron en desuso, tal como ocurrió con la eliminación del párrafo referente al medio de impugnación en materia electoral a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 97 de la Constitución mexicana¹⁷².

Con respecto a esto, Santiago Nieto exhorta a que la interpretación judicial sea abierta a la sociedad, a los métodos y a los argumentos; pública; garantista, es decir, que maximice el ejercicio de los derechos fundamentales; que opere con un control difuso de la constitucionalidad; y, con ello, quede alejada de una “mecánica deductiva” y “formalista”¹⁷³.

B. Interpretación de los Órganos del Estado

La interpretación de la práctica estatal es también una gran generadora de mutaciones de manera prevaleciente, en tanto que en su funcionamiento estándar

¹⁷¹ Cfr., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Las sentencias con perspectiva de género emitidas por el TEPJF garantizan la participación de las mujeres en las elecciones”, *Boletines de prensa*, México, 2 de abril de 2015, <http://te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/90/2015> [Consultado: 15 de junio de 2018; 12:34 hrs.].

¹⁷² Cfr., González, Oropeza Manuel, “Un prefacio de la justicia electoral en México”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 5, núm. 9, julio-diciembre, 2009, pp. 63 y 76.

¹⁷³ Para Santiago Nieto la interpretación abierta también es aquella que utiliza diversas herramientas como la ponderación, la tópica, la saturación, la deductibilidad. Cfr., Nieto Castillo, Santiago, *Interpretación y Argumentación de los Órganos Electorales en México, una propuesta antiformalista*, México, UNAM-Tesis Digitales, 2003, pp. 4, 358 y 364, <http://132.248.9.195/ppt2002/0317538/Index.html> [Consultado: 01 de septiembre de 2017; 15:23 hrs.].

los órganos del Estado realizan interpretaciones para aplicar la norma constitucional. Asimismo, se pueden generar otro tipo de mutaciones un poco más profundas, incluso se considera que la norma constitucional se hace acompañar de un conjunto de pautas que sin ser parte de la ley se consideran obligatorias y regulan las instituciones de un país (convención)¹⁷⁴ a través de prácticas habituales y costumbres (usos). En estas mutaciones más profundas, se dan tres supuestos: el primero se da cuando la convención “inválida” o, mejor dicho, paraliza lo que la norma constitucional señala al impedir que los poderes por ella otorgados sean “ejercidos” y, aunque casi nunca va tan lejos, sí hay algunos ejemplos; el segundo, y que a menudo ocurre, implica que los poderes concedidos por una Constitución a determinadas personas sean realizados por otras personas; y, el tercero, que también sucede con frecuencia, es cuando la “convención”, conformada por “usos” se realiza sobre cuestiones de las cuales la Constitución no hace referencia, es decir la “complementan” haciéndola adaptable a la realidad¹⁷⁵. Los dos primeros supuestos no son positivos, sin embargo, el último supuesto no sólo es positivo, sino que permite el desarrollo de la acción gubernamental de forma continua.

A saber, una “mutación” negativa que invalida la norma constitucional ocurre con la deformación de la naturaleza que han sufrido los Organismos Constitucionales Autónomos en México (OCAs). Estos en su conformación se pensaron como órganos eminentemente técnicos, sin embargo, en no pocas ocasiones los OCAs han tomado decisiones como resultado de “acuerdos políticos y no del rigor técnico que se debía privilegiar con su creación”¹⁷⁶. Mientras que, una convención, costumbre o práctica que origina una mutación que complementa la Constitución mexicana, siempre que no se tienda a la proliferación de normas, es la facultad reglamentaria del presidente, ya que la Constitución no atribuye expresamente al presidente de la República la facultad reglamentaria, sino que la

¹⁷⁴ Un claro ejemplo de mutación constitucional es el de las “convenciones constitucionales” en Inglaterra, que sin estar fijadas en proposiciones jurídicas regulan gran parte de los procesos de conformación del poder político, como la conformación del gobierno del partido mayoritario ganador en las elecciones y toma de posesión del cargo de primer ministro por su líder, así como su facultad de disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones a través de la corona. *Cfr.*, Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 167.

¹⁷⁵ *Cfr.*, Wheare, K. C., *op. cit.*, pp. 128, 132 y 135.

¹⁷⁶ Zeind, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 416.

ejerce con base en la fracción I de su artículo 89¹⁷⁷. Convención avalada por el sistema jurídico y político.

En este punto, es importante aprender a distinguir cuándo la convención, el uso o la costumbre causan inestabilidad e invalidez de la Constitución, porque ése será el momento de crear normas puntuales, incluso mediante reforma constitucional, o de utilizar los mecanismos de defensa constitucional para evitar que se siga agravando la aparente “mutación”, que como ya se dijo es más una transgresión o una deformación constitucional¹⁷⁸.

No obstante, las mutaciones negativas o positivas son sumamente importantes para analizar la realidad del sistema jurídico y político, de ahí que aun cuando existen países con similar sistema político y jurídico, con las mismas figuras e instituciones constitucionales, éstas nunca se desarrollarán de la misma forma, ya que la costumbre, las convenciones y los usos dan un matiz único a su existencia pragmática. Por todo ello, Haberle señala que las prácticas forman parte de la Constitución¹⁷⁹. Así, convenciones, prácticas, usos y norma constitucional actúan conjuntamente y conforman la Constitución.

En este sentido, las mutaciones a través de la interpretación de los órganos del estado o de la práctica estatal, es decir, las convenciones, usos y prácticas proporcionan estabilidad al complementar la norma constitucional de manera oportuna son positivas¹⁸⁰, ya que permiten y dan tiempo a que las enmiendas o reformas constitucionales se realicen con mayor detenimiento, cuidado y estudio. Cuando las mutaciones son de gran importancia y profundidad tenderán a convertirse en texto constitucional; ya sea para reforzar la interpretación y consolidarla aún más en el texto constitucional o porque la mutación es positiva,

¹⁷⁷ El artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad del presidente de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera” de ahí se desprende la mutación a la facultad reglamentaria. Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 44 núm. 131, mayo-agosto de 2011, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200003 [Consultado: 15 de junio de 2018, 22:12 hrs.].

¹⁷⁸ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 84-85.

¹⁷⁹ Cfr., *Ibidem*, p.86.

¹⁸⁰ Cfr., Wheare, K. C., *op. cit.*, p. 142.

pero ajena a la norma constitucional, lo que en esencia la impide, de ahí que resulta necesario legislar y adaptar la norma constitucional para evitar incumplir la norma mediante la práctica que se registra.

C. Interpretación de “Actores Político-Constitucionales”

García-Pelayo utiliza la distinción entre sujetos jurídico-constitucionales y actores político-constitucionales. Los primeros, señala el autor, son aquellos órganos e instituciones previstos por la Constitución, tales como el Congreso y el gobierno. En el inciso anterior se revisaron las interpretaciones que ellos realizan y que muchas veces derivan en mutaciones. Los segundos, los actores político-constitucionales son aquellas entidades “extraconstitucionales” a través de las cuales se actualiza la Constitución, tales como partidos políticos, grupos de presión o de intereses, consejos económicos y empresas¹⁸¹. Hay que puntualizar que Pelayo, hace referencia sólo a grupos de presión y empresas, por considerarlos los más sobresalientes, empero, cuando hace referencia a los actores político-constitucionales están incluidos todas y cada una de las personas que constituyen el cuerpo político, el pueblo en su totalidad.

De hecho, la idea de que el texto constitucional debe adaptarse a la realidad tiene que ver justamente, con que las interpretaciones de los actores político-constitucionales conforman la realidad más amplia y diversa, misma que deberá verse reflejada en la norma suprema. Lo anterior, en términos de Peter Häberle, es la “sociedad abierta” de los intérpretes constitucionales, aquella sociedad en la que no hay “*númerus clausus*” de intérpretes constitucionales; donde todos son “políticamente guardines de la Constitución”¹⁸²; en la que conforman la Constitución como cultura, la “Constitución viva”, porque la Constitución es la cultura que la sociedad interpreta valiosa y “coagula mediante procesos jurídicos”¹⁸³. Este tipo de interpretación conforma a la Constitución en su dimensión más cultural, es en este

¹⁸¹ Cfr., García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 3ª ed., Madrid, Alianza, 1982, p. 108.

¹⁸² Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, op. cit., pp. 8 y 18 y 41

¹⁸³ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de...*, cit., pp. 34, 35 y 106.

sentido el ejército de intérpretes de la “sociedad abierta” construyendo usos, costumbres, opiniones, autorregulaciones e ideas diversas el que compone a la Constitución, es la sociedad viviendo la Constitución, interpretándola, aplicándola, rechazándola, admirándola, transformándola y cuidándola en su día a día, cuando opinan, cuando son parte de un juicio, como trabajadores, como miembros de una familia y de una comunidad.

No obstante, la extensión e importancia de las interpretaciones de la “sociedad abierta”, cabe decir que, su adaptación en el texto constitucional encuentra muchas complicaciones. La principal, ya fue denunciada por Bourdieu. Para el sociólogo francés las interpretaciones son dirigidas y dadas por los grupos dominantes, ellos dan el contenido sustancial de las cosas para que permanezcan iguales¹⁸⁴. Por tanto, si tal complicación se vuelve regla general, es decir, si la sociedad no interpreta, no será abierta; si la sociedad no vigila, no es guardiana; si la sociedad no tiene voz y, por el contrario, se deja dirigir por los deseos de algunos grupos dominantes, la Constitución no será una Constitución como cultura, sino una Constitución de una subcultura y de una sociedad cerrada.

Como se observa, es en las mutaciones que realiza la “sociedad abierta” en la que mayores retos existen, por ello, a lo largo de esta investigación se buscará no sólo resaltar aún más su importancia, sino dilucidar las formas en que se pueden hacer efectivas las interpretaciones de las personas que conforman la unidad pueblo, así como las formas en que pueden aproximarse, enriquecerse y conjugarse la diversidad de mutaciones creadas por la pluralidad de sujetos, órganos y actores constitucionales.

2. *Cambio por Reforma*

La reforma constitucional como “técnica jurídica” cumple la función de “conducir la expresión de la voluntad popular para adecuar el derecho a la realidad social”. Surge como una herramienta para cambiar el texto constitucional cuando existen

¹⁸⁴ Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología y...*, cit., pp. 188 y 219.

discrepancias con el entorno y cuando las mutaciones constitucionales ya no son suficientes o no son posibles de aplicar. Técnicamente una reforma constitucional se realiza cuando se modifica el texto constitucional al momento de realizar una “sustitución”, cambiando o alterando la formulación de un precepto ya planteado; por “supresión”, eliminando un precepto constitucional sin que se disponga nada en su lugar; por “adición”, añadiendo una cuestión que la disposición no preveía visiblemente; y por “innovación”, incorporando un contenido totalmente nuevo¹⁸⁵.

Con todo lo anterior, de alguna manera se podría inferir que, entre más modificaciones por mutación, menos modificaciones por vía de reforma habrá en un estado Constitucional estable, o viceversa; sin embargo, ello no se puede asegurar. Hay países, como México, en los que hay abundantes reformas constitucionales a la vez que hay cuantiosas mutaciones constitucionales. Lo que sí se puede asegurar es que dichas reformas constitucionales deben lograrse a través de la participación popular, por medio de sus representantes y mediante la participación directa.

A. Pautas del Procedimiento de Reforma Constitucional

Si bien cada Estado prevé sus propios procedimientos de reforma constitucional, también es cierto que hay algunas características que los Estados comparten casi invariablemente, como las mayorías calificadas¹⁸⁶ y la participación de las entidades federativas en Federación. Del mismo modo, existen algunas no tan comunes a todas las Constituciones como la participación del pueblo vía referéndum para aceptar o rechazar una reforma (Suiza) o la iniciativa popular para proponer una enmienda constitucional (México). Al respecto, Loewenstein apunta que las técnicas de participación del electorado han caído en un gran descrédito ya que el pueblo es

¹⁸⁵ *Cfr.*, Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 378, 399 y 405.

¹⁸⁶ Mayoría calificada: “es la que exige un porcentaje especial de votación. En el Congreso mexicano ésta corresponde a las dos terceras partes, cuando menos, de los legisladores que se encuentran presentes en el salón de plenos de alguna de las Cámaras del Congreso al momento de tomar una decisión o realizar una votación (...). En general, se considera mayoría calificada a aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes”. *Cfr.*, Sistema de Información Legislativa, “Mayoría calificada”, *Glosario-Definiciones*, Secretaría de Gobernación, sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=152 [Consultado: 1 de septiembre de 2018, 14: 45 hrs.].

más susceptible a ser “manipulado desde arriba” o más fácilmente “falseado”, para legitimar el poder de las dictaduras, que el parlamento o congreso. Da como ejemplo lo sucedido en 1958 con la votación de la Constitución de Gaulle que concentraba el poder en el Ejecutivo¹⁸⁷.

Pese a las críticas, después de la Primera Guerra Mundial y a la fecha, estas formas de participación directa, el referéndum y la iniciativa popular, fungen como ideal el contrapeso de la acción de los órganos estatales, pero, por su complejidad, especificidad, manipulación o desconocimiento del electorado siguen sin constituir mecanismos efectivos de participación. En el apartado “Pueblo en la reforma” se hará referencia específica al caso de México.

Por ahora cabe aclarar que son necesarias determinadas pautas para que se pueda iniciar cualquier procedimiento de reforma constitucional y para que, una vez puesto en marcha, sea válido: ¹⁸⁸

1. Predisposición al “acuerdo”.
2. Confluencia de una pluralidad de grupos políticos y “equilibrio entre las fuerzas políticas intervinientes”.
3. El mayor número de voluntades posibles para alcanzar un acuerdo estable, lo más cercano a un “acuerdo unánime” de la sociedad.
4. Que las vías para la revisión de la constitución no resulten impugnadas por “amplios sectores sociales”.
5. Que se tome en cuenta a las “minorías”.
6. La participación del pueblo en todas las etapas, “dispersión de agentes y de órganos constituyentes”.
7. Que la propuesta de reforma sea legítima, necesaria y posible según los límites de la Constitución¹⁸⁹.

¹⁸⁷ *Cfr.*, Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 181 y 182.

¹⁸⁸ *Cfr.*, Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 380-392.

¹⁸⁹ Uno de los límites de la reforma constitucional lo conforman las llamadas “disposiciones intangibles” que tienen como fin librar de cualquier modificación a determinadas normas constitucionales, que protegen valores fundamentales inminentes a la Constitución, es decir a los derechos fundamentales y a algunas instituciones, por ejemplo, el federalismo y la forma de gobierno democrática, tomando en cuenta la experiencia del pasado. Pero Loewenstein agrega que en época de crisis estas disposiciones son tan sólo “pedazos de papel barridos por el viento de la realidad política”. Por ello, en esta investigación se insiste sobre la importancia de entender el contexto o la realidad constitucional como parte esencial de la Constitución y de su estudio. En México no existen las llamadas “disposiciones intangibles”, pero existen límites implícitos marcados por decisiones políticas preexistentes. *Cfr.*, Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 189-194.

8. Un procedimiento de reforma en el “punto medio”, que permita el procedimiento de reforma en un momento determinado, a la vez que protege su contenido, para alcanzar estabilidad.
9. Que la frecuencia de modificaciones en un corto lapso sea baja.
10. Que se no se bloqueen los reclamos de reforma constitucional.
11. Que no se conforme un “fetichismo constitucional” entendido como aquel “respeto mítico” que frena las reformas constitucionales aun cuando son necesarias.

Como se observa, en cada pauta el elemento relevante es la sociedad pluralista acompañada de ciertas virtudes, de ahí que se diga que la reforma constitucional es la técnica jurídica, entendida como la herramienta política del pueblo para introducir los cambios necesarios a la norma constitucional y con ello mantener la “previsibilidad”, la “continuidad” y responder ante sus “rupturas” para conservar la “paz social”¹⁹⁰. En síntesis, al ser una facultad del pueblo, la simple y llana participación del órgano representativo, de un partido o de un grupo no se considera un ejercicio del “único verdadero poder Constituyente”¹⁹¹, y así aparecen las herramientas de participación directa en algunas Constituciones.

Ahora bien, se debe anotar que el procedimiento de reforma no es sencillo y no lo es principalmente porque la participación del pueblo y el pluralismo en el procedimiento son características que, aunque esenciales, en la práctica son poco frecuentes. Por un lado, los intereses de las élites opresivas cierran el procedimiento de reforma y, por otro, la “sociedad abierta” difícilmente se interesa en el proceso de cambio constitucional a lo largo de cada etapa. Debido a que se conocen ambas tendencias, las normas del procedimiento de reforma constitucional en los Estados han intentado equilibrar la participación de la sociedad. Asimismo, dichas normas del procedimiento intentan blindar a la Constitución de una tendencia que ha considerado a la reforma constitucional como la solución y respuesta a todos los males de una sociedad. Se debe recordar que la Constitución, además de su texto,

¹⁹⁰ Al respecto, Wheare se pregunta si, de haberse dado un procedimiento de enmienda de la Constitución norteamericana para satisfacer al norte y al sur del país, se hubiera podido evitar la guerra de Secesión que fue de 1861 a 1865. *Cfr.*, Wheare, K. C., *op. cit.*, p. 100.

¹⁹¹ *Cfr.*, Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 395-397.

está compuesta por una estructura viva (política, económica, cultural), por la opinión pública, las fuerzas en tensión y la interpretación de la sociedad en general. Un engranaje adecuado entre sus diversos componentes es el que al final dará eficacia a dichas reformas y con ello estabilidad al Estado y a la sociedad.

B. Normas del Procedimiento de Reforma Constitucional

La distinción entre Constituciones rígidas y flexibles de Bryce, está realizada con relación a la autoridad que dicta la Constitución. Si la Constitución procede de autoridades que hacen leyes ordinarias y es promulgada y abolida según el mismo procedimiento, es considerada una Constitución flexible (inglesa); si, por el contrario, la proclamación de la Constitución corresponde a un poder especial o superior, será considerada una Constitución rígida (mexicana). Después de que Bryce describe algunas características generales de su clasificación, concluye apuntando que “la estabilidad de cualquier Constitución depende no tanto de su forma como de las fuerzas sociales y económicas que la apoyan”¹⁹². Con ello parece adelantarse a las críticas como la de Wheare, al señalar que dada la confusión que se genera con los términos “rígida” y “flexible” es más prudente utilizar tales términos para distinguir en la práctica y bajo el peso de diversas circunstancias si una constitución resulta “fácil y frecuentemente modificada” o no¹⁹³. Sin embargo, Bryce acotó claramente el objeto de su clasificación, por lo que la observación de Wheare no es atinada.

De este modo y retomando a Bryce, las normas del procedimiento de reforma, que contemplan a una autoridad especial, dan el carácter de rígida a una Constitución. Ahora bien, las normas del procedimiento de reforma están dirigidas al pueblo organizado como poder Constituyente, no son normas dirigidas a los órganos estatales propiamente, sino a sus representantes en el poder constituido y al pueblo mismo. Dichas normas establecen una actividad constituyente rígida con el objeto de que cumplan una doble función “garantista”: una “función conservadora”

¹⁹² Bryce, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 9, 10, 28 y 65.

¹⁹³ *Cfr.*, Wheare, K. C., *op. cit.*, p. 22.

de mantenimiento y una “función progresista”¹⁹⁴. Aunque suena un poco estólida tal ambivalencia de la norma del procedimiento de reforma constitucional, cuando se considera que lo que en realidad busca la institución de reforma es asegurar que lo que este en la Constitución sea verdaderamente la voluntad del pueblo, se entiende mejor, que, al tiempo que se busca conservar los derechos fundamentales conquistados, también se intenta la incorporación de nuevos derechos y de mecanismos de protección.

En el mismo sentido, Madison señala que las normas de reforma deben proteger la Constitución tanto de una “facilidad extrema”, que la convierta en algo tan “mutable”; como de una “extrema dificultad”, que pueda perpetuar los defectos en el tiempo¹⁹⁵. Siendo así la rigidez del procedimiento no busca privilegiar el carácter complejo de la reforma, sino que busca mediante un procedimiento más completo conocer lo que el pueblo vive y anhela.

Por añadidura, Díaz Ricci considera que dichas normas del procedimiento de reforma tienen la naturaleza de “ofrecimiento normativo” del poder Constituyente originario al poder Constituyente de reforma, ya que éste último puede aceptarlas o modificarlas estableciendo nuevas reglas procesales. Una vez establecidas, dichas normas, se deben acatar, de ahí que las Constituciones establezcan puntualmente el procedimiento de reforma constitucional. Para el autor, y en coincidencia con él, la “auto-obligación” del poder Constituyente de reforma, respecto de las normas que regulan la reforma, favorece la previsibilidad de las relaciones sociales, suministran legalidad, y contribuyen a afianzar la “continuidad jurídica” apoyándose en la “continuidad de principios políticos” fundantes dentro de todos los cambios y el dinamismo que puedan surgir. Supuesto diverso se da si las normas del proceso de reforma no se observan, ya que ahí se estará ante un ejercicio de poder Constituyente originario. Lo relevante aquí es que las normas de procedimiento de reforma constitucional pueden ser modificadas para su mejor funcionamiento¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Cfr., Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, p. 343.

¹⁹⁵ Cfr., Hamilton, Alexander *et al.*, *op. cit.*, pp. 352, 389 y 553.

¹⁹⁶ Cfr., Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, pp. 322, 330, 332 y 341. Tal es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, pues la Suprema Corte de Justicia determinó ese año que la

En el caso de México, la Constitución de 1917, vigente hoy, es considerada una Constitución rígida, en cuanto contempla un procedimiento especial en el artículo 135. Para aprobar una reforma, el procedimiento prevé el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, y el voto mayoritario de las legislaturas de los estados. Puntualiza que corresponde al Congreso, o a la Comisión Permanente en su caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de que se aprobaron las adiciones o reformas propuestas¹⁹⁷. Como se observa, en el procedimiento mexicano de aprobación o rechazo de una reforma constitucional no interviene el pueblo directamente, éste se lleva a cabo únicamente por medio de sus representantes. Por lo que, se considera necesario implementar un mecanismo de intervención, directa o intermedia, del pueblo en las reformas constitucionales.

En relación con las numerosas reformas constitucionales que ha tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha dicho mucho. Por un lado, se encuentran las opiniones en contra y, por otro, las que están a favor; empero, lo que resulta cierto es que un criterio cuantitativo que no está acompañado de uno cualitativo dice poco y se puede poner en entredicho. Para Jorge Carpizo la Constitución de 1917 ha sido muy reformada, la considera “en algún grado, parchada”. Señala que muchas reformas han sido superfluas e innecesarias, a ese fenómeno le denomina “flexibilidad real” de la Constitución, explica que, en principio, contar con un procedimiento especial de reforma, es decir rígido, debería limitar su número, y eso en México no sucede¹⁹⁸. En el mismo sentido, el español Lucas Verdú

misma había establecido un orden de cosas completamente “nuevo”, por lo que no era una “mera reforma” de la Suprema Ley de 1857”. Además, hace referencia al cambio de fondo de una Constitución a otra y se dilucida que no la considera una mera reforma constitucional al no haber seguido lo prescrito por la constitución de 1857 para su reforma. Tesis Aislada 292056, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. I, agosto 1917, p. 73, https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=10301000000fc00&Apendice=1000000000000&Expresion=reforma%25201857&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=0&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=9&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=292056&Hit=9&IDs=321485,325915,327081,327808,327999,328572,358857,335970,292056&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema= [Consultado: 12 de junio de 2018, 12:34].

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., p. 142 [Consultado: 2 de diciembre de 2017, 14:34 hrs.].

¹⁹⁸ Cfr., Jorge Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 44, núm. 131, mayo-agosto de 2011,

señala que la Constitución mexicana tiene “numerosísimas” modificaciones, pese a ser una Constitución rígida, sin embargo, destaca como un aspecto positivo digno de “arqueología constitucional” que en 1917 lograra insertar en su texto reivindicaciones de índole socioeconómica y justicia social originadas por la revolución, aunque agrega que es “lamentable que no lleguen a concretarse”¹⁹⁹.

Fix-Zamudio y Valencia consideran que la reforma constitucional ha sido en “principio provechosa para el país, en cuanto ha respondido de manera adecuada a su problemática y ha mantenido en lo general las decisiones políticas fundamentales”, aunque agregan que ello “no significa que todas las reformas, sin excepción, hayan sido útiles”²⁰⁰. Fundamentan contrastando las técnicas de modificación de las Constituciones norteamericana y mexicana, señalan que la primera se modifica mediante interpretación judicial, es decir, lo que la Corte Suprema decida, por lo que es falso decir que ha permanecido sin alteración; en cambio en México la técnica es diferente, prevalece la reforma constitucional sobre la interpretación judicial²⁰¹. Al respecto, se considera que en México la mutación y la reforma constitucional van a la par, una y otra son recurrentes.

En lo que a esto respecta, ambos autores van más allá y dan su posición sobre la idea que ronda en la academia y el Congreso sobre dar o no una nueva Constitución a los mexicanos. Fix y Valencia se inclinan más por realizar una reforma “consistente” de la constitución por varias razones, pero dos parecen ser inobjetable: a) porque de hacer una nueva Constitución se “rompería con una historia y tradiciones constitucionales singulares, valores políticos (...)”; y, b) porque la expedición de otra constitución “no representa el sentir general de la sociedad

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200003 [Consultado: 15 de junio de 2018, 16:12 hrs.].

¹⁹⁹ Cfr., Lucas Verdú, Pablo Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural”, 2ª ed., Madrid, Dykinson, 1998, p. 69.

²⁰⁰ Sin embargo, no niegan que el procedimiento de reforma se ha tornado “demasiado flexible”, por lo que proponen, en aras de lograr una reforma más “ponderada”, al referéndum como vía para consultar la voluntad popular cuando de decisiones fundamentales se trate la reforma constitucional. No obstante, el referéndum en México ha demostrado poca eficacia y alcance. Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 118.

²⁰¹ Cfr., *Ibidem*, p. 113.

mexicana”²⁰². Con ello, una reforma integral ya no es sólo la mejor opción es, sin duda, necesaria y urgente. Asimismo, es necesaria una intervención directa y eficaz del pueblo en la reforma constitucional.

C. Pueblo en la Reforma

En algunas Constituciones modernas se estiman diversas formas de participación del pueblo en el procedimiento de reforma constitucional, ya sea aprobando o rechazando un proyecto de reforma, por ejemplo, a través de referéndum popular como Australia (artículo 128). Además, en algunos países, como en Suiza (artículo 138 y 139)²⁰³ y México (artículo 35) el pueblo tiene la oportunidad de presentar iniciativas de reforma²⁰⁴. Sin embargo, en México la iniciativa popular ha tenido poca eficacia.

Para empezar a entender la intervención del pueblo en la reforma, merece la pena preguntarse cómo han funcionado en la práctica los distintos procedimientos para reformar una Constitución. En este sentido cabe mencionar que son muchas las variables que influyen en el éxito de un modelo de reforma constitucional: contexto (político, económico, cultural); tipo de población, conservadora (Australia) o abierta (Suiza)²⁰⁵; complejidad del modelo y las normas del procedimiento de reforma; frecuencia alta (México) o baja (Estados Unidos); calidad y oportunidad de una reforma, sólo por mencionar algunas.

Por ejemplo, en comparación con otros países, México ha tenido un historial de participación popular muy bajo en las reformas constitucionales. Una de las razones es porque en México no existe el referéndum constitucional, para aprobar o rechazar una reforma constitucional. En su lugar existe la consulta pública, que es un mecanismo de participación ciudadana poco consolidado que tiene como finalidad que la sociedad conozca y participe en la construcción de decisiones

²⁰² Cfr., *Ibidem*, p. 117.

²⁰³ Cfr., Wheare, K. C., *op. cit.*, pp. 91 y 92.

²⁰⁴ Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, *op. cit.*, p. 42 [Consultado: 27 de diciembre de 2017, 22:14 hrs.].

²⁰⁵ Cfr., Wheare, K. C., *op. cit.*, p. 99.

políticas, desde reformas constitucionales hasta políticas públicas y nombramientos.

La consulta pública se establece como requisito en la toma de decisiones en leyes o convocatorias, o para llevar a cabo nombramientos como lo establece la Constitución²⁰⁶; sin embargo, sus resultados han sido poco transparentes e incluso evadidos. Un claro ejemplo se encuentra en el dictamen de la reforma política de 2012 en el que la participación y propuestas de la sociedad no fueron referidas²⁰⁷. Entonces, la consulta pública que en ocasiones se ha utilizado en los procedimientos de reforma constitucional ha tenido un nulo o mínimo valor en los resultados finales. Por otro lado, en tal reforma constitucional en materia política de 2012, y con el objeto de pasar de una democracia representativa a una participativa, se incluyeron en la Constitución mexicana las figuras de la “consulta popular” en el artículo 35, fracción VIII; y la “iniciativa legislativa ciudadana” en el artículo 35, fracción VII y 71, fracción IV²⁰⁸.

Al respecto Diego Valadés detalla que la figura de consulta popular fue utilizada por primera vez en la reforma de 1983 al artículo 26, en el que se inscribió la facultad presidencial de convocar a la ciudadanía para manifestarse en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, anota que tal facultad, hasta ahora, sólo ha tenido un “sentido simbólico”. En relación con la consulta popular que contempla el artículo 35 constitucional, Valadés explica que tal institución engloba al plebiscito y al referéndum; el plebiscito cuando se haga referencia a la consulta sobre una “decisión de política general” y el referéndum a la consulta sobre cuestiones

²⁰⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que se debe realizar una consulta pública para el nombramiento de los titulares del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (artículo 6, apartado A, fracción VIII); del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 6, apartado B, fracción V); y, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, apartado B). Asimismo, la Constitución prevé la consulta con las comunidades indígenas para “definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos” (artículo 2, apartado B, fracción II). *Cfr.*, Cámara de Diputados, Constitución..., *op. cit.*, pp. 10-12 [Consultado: 7 de enero de 2018, 22:14 hrs.].

²⁰⁷ Rodríguez Saldaña, Marcial, “Reforma Constitucional y Participación Ciudadana en México”, en Miguel Carbonell *et al.* (comp.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria; Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. IV, vol. 2, pp. 546-547.

²⁰⁸ *Ibidem*, pp. 547-555.

legislativas, pero no constitucionales. Por ello, el jurista mexicano resalta la importancia de contar con el referéndum constitucional, si es que se quiere avanzar democráticamente²⁰⁹.

En general la consulta popular (artículo 35 constitucional) no ha tenido éxito, además de que como ya se anotó no existe el referéndum constitucional. No obstante, se ha intentado implementarlos sobre reformas constitucionales ya realizadas o sobre políticas públicas, sin éxito alguno. A partir de la reglamentación de la consulta popular en 2014, con la Ley de Consulta Popular, se esperaba que dicha figura cambiara el modo de participación política de la sociedad y de actuación de los órganos estatales; sin embargo, en 2015, cuatro propuestas de consulta fueron invalidadas, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aludiendo a que trataban temas que no pueden ser objeto de consulta, por lo que, dicho mecanismo no ha sido puesto en práctica a nivel federal.

Las solicitudes de consultas populares hacían referencia a la reforma energética (PDR-MORENA), la elevación del salario mínimo (PAN), la disminución de legisladores (Congreso de la Unión) y el mando único (PRI). Hay quienes culpan a la Suprema Corte por invalidar las consultas, pero, por otro lado, existen otras opiniones como la de María Marván, quien culpa a los promoventes, es decir, los partidos políticos, porque no han sabido definir los temas que se someterían a decisión de la ciudadanía e, incluso, identifica que han utilizado la consulta popular de “forma mediática”²¹⁰. Al respecto se considera que ambas posturas tienen algo de cierto, aunado a que la sociedad no está familiarizada con la participación directa.

²⁰⁹ Cfr., Valadés, Diego, *Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas de México*, México, Porrúa, 2016, pp. 45-48. En caso de ser aprobada la propuesta del jurista mexicano Valadés, se deberá ser puntual al establecer las materias y casos en los que la reforma constitucional ha de ser ratificada a través de referéndum constitucional, ya que en México las reformas constitucionales tienen una incidencia alta y no sería adecuado utilizar dicho mecanismo de participación directa en todas y cada una de las reformas. Se puede utilizar el referéndum constitucional de manera obligatoria en determinadas materias, como derechos fundamentales; y en otras de forma facultativa, por ejemplo, en el caso de las iniciativas preferentes o cuando la votación de los Congresos no sea determinante.

²¹⁰ Cfr., Ávila Olimpia, “Fracasa consulta popular”, *Excelsior*, México, 6 de mayo de 2018, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/fracasa-consulta-popular/1237233> [Consultado: 2 de septiembre de 2018, 12:54 hrs.].

En adición, se debe tener en cuenta que si bien la consulta popular es un mecanismo que busca fortalecer la democracia, como el mismo Valadés explica, las consultas populares muchas veces han sido utilizadas para legitimar dictaduras como la prórroga del mandato de Sadam Hussein en 2002²¹¹. Se requiere cierto grado alto de conciencia y “cultura constitucional”. De ahí que se considere importante establecer a la par otro mecanismo de participación también directa que funja como plataforma para temas más complejos. Más adelante la propuesta detallará este punto.

En relación con la iniciativa legislativa ciudadana hay que destacar que en México sí existe la posibilidad de proponer reformas constitucionales. El sistema de información legislativa (SIL) define a la iniciativa ciudadana como: “el mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de Ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas (...). En México es el proyecto de Ley presentado por el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. También conocida como Iniciativa Popular, se le considera “un mecanismo de la participación directa en desarrollo”²¹².

El mismo SIL la considera en desarrollo, ya que hasta hoy sólo se ha promulgado una iniciativa ciudadana: la llamada “Ley 3 de 3” que obliga a los funcionarios públicos a presentar sus declaraciones: patrimonial, fiscal y de intereses. Otras iniciativas populares o ciudadanas, como la que proponía la segunda vuelta electoral y la revocación del mandato, están frenadas en el Congreso, bajo el pretexto de encontrarse en análisis²¹³.

²¹¹ Cfr., Valadés, Diego, *Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas de México*, México, Porrúa, 2016, p. 46.

²¹² Sistema de Información Legislativa, “Iniciativa Legislativa”, *Glosario-Definiciones*, Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251> [Consultado: 17 de junio de 2018, 21:14 hrs.].

²¹³ Cfr., Murillo, Estéfana, “En tres años, las nuevas iniciativas ciudadanas que el congreso desdeño”, *La silla rota*, México, 20 de diciembre de 2017, <https://lasillarota.com/especiales/sr/las-9-iniciativas-ciudadanas-que-el-congreso-desdeno-congreso-ley-3de3-camara-de-diputados-senado/195414> [Consultado: 17 de junio de 2018, 14:28 hrs.].

Lo anterior sólo confirma lo anotado por Díaz Ricci al señalar que la “iniciativa constituyente” está “captada” por las organizaciones partidistas. Dichas organizaciones se convierten en los verdaderos “grupos constituyentes”, los partidos políticos acaparan la “oferta constituyente al electorado”²¹⁴. Organizaciones partidistas y de representantes, que a su vez son intervenidos por un grupo de organizaciones que defienden intereses empresariales y financieros muy particulares. La experiencia mexicana muestra cómo los representantes se desvinculan de sus electores y de los ciudadanos en general y toman decisiones para sí, para el partido o para pequeños grupos de presión, sin que los electores puedan o controlar el mandato representativo. Por ello, es esencial no dejar de insistir en el modelo de iniciativa ciudadana, así como seguir el modelo de los grupos de presión, es decir, buscar influir en los representantes populares todavía de forma más directa, ya que son estos los que al final se encargaran de procesar, aprobar o desechar las propuestas y exigencias presentadas.

La función constituyente es un acto complejo que requiere de la participación ciudadana y de una representación eficiente durante todo el procedimiento y no sólo se circunscribe a entregar el proyecto de reforma, es decir, al momento inicial del procedimiento de reforma como se ha pensado con la iniciativa popular. La iniciativa popular es una herramienta para evitar tal desvinculación, pero no es suficiente. El acompañamiento de la ciudadanía en el proceso de reforma constitucional garantiza la existencia de un grado importante de coincidencia entre lo que los representantes populares proponen y lo que los ciudadanos opinan.

Por todo lo anotado, es importante establecer un nuevo mecanismo realmente eficaz para que los mexicanos participen en el procedimiento de reforma constitucional de la mano de sus representantes, uno que apoye la presentación de la iniciativa ciudadana de reforma al inicio del procedimiento, que fortalezca la votación para aceptar o rechazar la reforma propuesta (referéndum constitucional que aún no existe); y, que incluso dé contexto a un plebiscito que puede fungir como antecedente a una reforma constitucional. En síntesis, serán los representantes

²¹⁴ Cfr., Díaz Ricci, Sergio M., *op. cit.*, p. 174-177, 184 y 192.

populares junto con la voluntad de la sociedad plural los encargados de asegurar la conservación de la paz y el desarrollo constitucional y con ello del Estado y la Sociedad. Ahora bien, dicha “voluntad” no se entiende si no es manifestada de forma libre e informada y en pleno respeto de los derechos fundamentales y de las minorías, por lo que deberá existir un debate y un acuerdo que la sustente. De esa forma, para la reforma constitucional es igual de importante el contenido de la reforma como las normas y pautas del procedimiento.

III. Desarrollo Constitucional

El desarrollo constitucional es la dimensión de la Constitución en la que se ha logrado materializar la dignidad humana, la paz, la libertad, igualdad, y en general los derechos fundamentales. Estos derechos se traducen en mejoras al empleo, al sistema de seguridad social, al sistema de partidos; cuidado del medio ambiente, de los bienes culturales; al sistema de seguridad, entre otros. El desarrollo constitucional es la Constitución de tipo democrática, es la Constitución del Estado Constitucional conquistada.

Conquistarlos como se ha venido diciendo no implica sólo la inclusión de dichos principios en el texto constitucional, sino que significa vivirlos. Asimismo, para lograr ambos elementos no sólo es necesaria “la erudición del constitucionalista”, también lo es la fuerza política de la opinión pública, la participación ciudadana, la intervención de “grandes personajes” que abran el camino a nuevas conquistas²¹⁵. Siendo así, sólo se puede hablar de desarrollo constitucional cuando la cultura que se vive es caracterizada por la dignidad humana, y es reflejo, soporte y motor de la Constitución.

El desarrollo constitucional se logra por dos vías. La primera vía, mediante la conservación del texto constitucional, es decir, mediante la interpretación y aplicación general del texto constitucional por parte de la “sociedad abierta”, de todos los actores político-constitucionales. Las interpretaciones, es decir las

²¹⁵ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 444, 445 y 451-460.

mutaciones constitucionales, que modifican el sentido del texto constitucional y lo adaptan a la realidad de manera oportuna y conveniente, pueden originarse en la actuación de organizaciones no gubernamentales; con la participación política directa e indirecta de la “sociedad abierta” con sólo la interpretación y aplicación del texto constitucional; y, por supuesto, en un juicio mediante la defensa y promoción del texto constitucional en la realidad social. La segunda vía es a través de la reforma constitucional que es necesaria u orientadora, es decir, mediante la modificación del texto constitucional que el pueblo, como poder constituyente, exige para adaptarlo a su realidad o bien, para crear una nueva sustentada en la norma constitucional.

La primera vía de desarrollo, la conservación del texto por el alto valor intrínseco y el mejoramiento del contexto por medio de las mutaciones constitucionales, se ha asegurado por medio de lo que los constitucionalistas llaman la “Defensa de la Constitución”, integrada por los instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para conservar la normatividad constitucional; “prevenir su violación y reprimir su desconocimiento”, y maximizar la protección de la norma y con ello lograr un desarrollo constitucional²¹⁶.

Fix-Fierro y Valencia señalan que la “Defensa de la Constitución” se divide en dos categorías: a) La “Protección de la Constitución”, integrada por todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, incorporados a los textos constitucionales con el propósito de lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos ahí establecidos, para que se ajusten a su atribuciones y sobre todo para que se observen plenamente los derechos humanos²¹⁷; y, b) la “Justicia Constitucional”, que tiene por objeto el estudio de las

²¹⁶ La “Defesa Constitucional” ayuda a cumplir con los objetos del Estado social, como aquel que trata de adaptarse a condiciones sociales, que tiene un carácter “interventor y no vigilante”, lo que se traduce en sus actividades como “controlador económico, administrador industrial y dispensador de servicios sociales”. Cfr., Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 184 y 549.

²¹⁷ La “Protección Constitucional” mexicana destaca como instrumento político la “división de poderes” (artículo 49); como instrumentos sociales están los instrumentos de “democracia semi-directa”, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, pero sobresale la participación dentro de los partidos políticos (artículo 34 y 41); como instrumento económico la revisión de la cuenta pública (artículo 74); y, finalmente los instrumentos de técnica jurídica como la “supremacía constitucional” y el procedimiento “dificultado” de reforma constitucional (artículo 133 y 135). Cfr., *Ibidem*, pp. 187-196.

garantías constitucionales, entendidas como los “medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal²¹⁸, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional”²¹⁹.

Pero no es sólo a través de la “Defensa de la Constitución” que la misma se desarrolla. Como se ya se dijo, las interpretaciones que la sociedad hace para cumplir con la Constitución, así como las interpretaciones cotidianas del poder judicial y las de otros órganos del Estado, se consideran mutaciones que buscan adaptar a la realidad y maximizar la protección de la norma constitucional, conformando una vía constante y valiosa de desarrollo constitucional. La mutación constitucional vive en la dimensión cultural de forma constante, es la vía más adecuada para sociedades que sufren giros vertiginosos para su desarrollo. Esta vía es constituida por la sociedad y los grupos que intervienen en ella todos, pero al final debe ser formalizada, aprobada o avalada o defendida precisamente por los órganos estatales para que tenga plena eficacia. Es ahí donde entra dicha “Defensa Constitucional”.

La idea de la “Defensa constitucional” como la de la dimensión cultural en la que interpreta la sociedad para cumplir la Constitución, se funda en Häberle, para quien, en la “democracia cívica pluralista”, todos los ciudadanos son “guardianes de la Constitución”, ya que todos los ciudadanos pueden interponer recursos constitucionales; todos los órganos estatales están sujetos a la Constitución, la desarrollan y la defienden, incluso a través del llamado “estado de excepción”; pero, sobre todo la Constitución es defendida en la “profundidad cultural”, cuando todos los ciudadanos tienen la voluntad de interpretarla, cumplirla y defenderla²²⁰. De ahí la importancia de desarrollar una cultura que permita la defensa de la constitución y

²¹⁸ En la “Justicia Constitucional” mexicana se contempla el juicio de amparo (artículo 107); las controversias constitucionales y las acciones constitucionales (artículo 105); el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (artículo 99); y no propiamente jurisdiccionales, están las recomendaciones del *ombudsman*, es decir, de las comisiones protectoras de los derechos humanos (artículo 102) y el juicio político que resuelve el poder legislativo (artículo 110). *Ibidem*, pp. 215, 216, 219 y 227.

²¹⁹ *Ibidem*, pp. 185-187.

²²⁰ *Cfr.*, Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, pp. 431 y 437.

su conservación, estableciendo límites al proceso de mutación en la pluralidad de ideas.

La segunda vía de desarrollo constitucional es la reforma constitucional, casi siempre antecedida por fenómenos sociopolíticos, económicos, culturales y jurídicos, como las mutaciones por interpretación judicial y en general por realidades valiosas para la sociedad, que la misma busca incluir en el texto constitucional. Por otro lado, las reformas también fijan y orientan modelos a seguir, diseñan transformaciones y las aceleran, ofertan esquemas que se intentan realizar en el tiempo. En este caso la reforma es la que genera una nueva realidad, por ejemplo, cuando se busca la protección del medio ambiente. En este supuesto, para alcanzar el desarrollo constitucional se requiere, más que en otros casos, de la puesta en marcha de un plan, programa o política que permita materializar los objetivos de la reforma.

En ambos casos la reforma constitucional representa un emblema de desarrollo constitucional en sí misma. Ehmke enuncia que la conquista del Estado Constitucional es la principal tarea del legislador, del representante que crea el texto constitucional para organizar su medio²²¹. Incluso, hay quienes como González Encinar señalan a la reforma constitucional como el elemento que posibilita a la Constitución cumplir con su objeto: la “paz jurídica”, es decir, “la garantía de que el Estado pueda desarrollar pacíficamente su existencia”²²². De ese modo, la posibilidad de reforma constitucional representa, por el simple hecho de existir, un elemento de desarrollo constitucional. No obstante, el verdadero desarrollo será determinado por la materialización de dicha reforma, es decir, cuando del texto reformado pueda derivarse la capacidad real y objetiva para contribuir a la paz. No hay que olvidar que el desarrollo constitucional empieza y termina en la sociedad, en sus interpretaciones y aplicaciones reales.

²²¹ Cfr., Ehmke, Horst, “Principios de la interpretación Constitucional”, *Revista de Derecho Themis*, Lima, Derecho Constitucional, núm. 55, febrero de 2008, p. 9, http://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/themis/themis_055.pdf [Consultado: 17 de junio de 2018, 22.19 hrs.].

²²² González Encinar, José Juan, “La Constitución y su Reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, núm. 17, mayo- agosto, 1986, p. 351, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2019799> [Consultado: 17 de junio de 2018, 12:45 hrs.].

Ahora bien, en cuanto al origen de ambas vías, Häberle apunta que las modificaciones constitucionales dependen con más intensidad de las “cristalizaciones culturales” que de la propia “exégesis constitucional”, es decir, de las interpretaciones que se deriven del texto. En ese orden, lo que va a determinar las mutaciones y las reformas constitucionales y con ello el desarrollo constitucional va a ser el contexto más que el texto, el entorno y la participación de los promotores de las modificaciones y cambios constitucionales, grandes personalidades de un país, con vidas, estilos, lenguaje y conductas ejemplares²²³. En conclusión, lo que va a determinar el desarrollo constitucional será la cultura construida y expresada por la sociedad, por eso se dice que los partícipes esenciales en los procesos de creación del derecho son los “intérpretes de la sociedad abierta”²²⁴ y no sólo los intérpretes jurídicos de la constitución. La cultura de una sociedad, del pluralismo, de la diversidad de ideas será el eje del desarrollo constitucional en cada Estado.

En cuanto a lo anterior se observa como el desarrollo constitucional implica algo más que “limitar la acción gubernamental exigiendo que los que gobiernan se amolden a ley y a las normas”²²⁵, el desarrollo constitucional involucra la promoción, materialización, protección extensiva de los derechos fundamentales. Es más que la simple adaptación del derecho a la realidad, es también la búsqueda de nuevas y valiosas realidades para la sociedad. El desarrollo constitucional es el calificativo de aquella Constitución que contempla a la sociedad como intérprete, guardiana, creadora y transformadora de la misma Constitución, que se configura bajo la premisa de la dignidad humana construida culturalmente²²⁶. En ese orden, lo que determina el desarrollo constitucional es la cultura y el pluralismo potenciado en mecanismos de participación eficaces para que los ciudadanos puedan crear y renovar de sus anhelos, deseos, necesidades y realidades de la mano con sus

²²³ Cfr., Häberle entiende por “cristalizaciones culturales poliédricas” aquellas cuestiones materiales o de fondo subyacente a los textos jurídicos y sus respectivos contextos. Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la... cit.* pp. 39, 41, 47.

²²⁴ Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como cultura... cit.*, p. 139.

²²⁵ Wheare, K. C., *op. cit.*, p. 143

²²⁶ Häberle, Peter, *El Estado constitucional... cit.*, p. 318.

representantes, ya sea mediante una mutación, en sus diversas variantes, o a través de reforma constitucional.

1. *Cultura como eje del Desarrollo Constitucional*

La cultura “es la forma en que los hombres dominan la naturaleza y transforman su mundo”²²⁷. Dicha forma se traduce en ideas, normas, creencias, actitudes, sentimientos, valores y otros objetos de acuerdo con los cuales actúan las personas para sobrevivir en un mundo dinámico. La cultura otorga equilibrio al sistema de dos formas: manteniendo el orden social mediante pequeños cambios o haciendo grandes cambios en las estructuras sociales para reestablecerlo²²⁸.

El caso del desarrollo constitucional el proceso no es diferente. De la misma forma que el sistema mantiene el equilibrio gracias a la cultura; el desarrollo constitucional depende del tipo de componentes culturales, mismos que son abstractos, difíciles de adquirir y eliminar una vez instalados²²⁹. De ahí es que se han gestado los grandes éxitos y los fracasos en la conquista del Estado Constitucional. Para que exista un Estado con un adecuado desarrollo constitucional no basta que el texto constitucional prevea la división de poderes, elecciones libres y periódicas, un sistema de partidos plural y un conjunto de recursos judiciales; para asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos

²²⁷ Béjar Navarro, Raúl, *Aspectos Culturales y Psicosociales*, 5ª ed., México, UNAM, 1988, p. 300.

²²⁸ Por equilibrio se entiende “un estado de cosas en el que las instituciones, los valores y las estructuras sociales están interrelacionados funcionalmente y forman un todo o más o menos integrado”. Pero hay que recordar que el concepto de equilibrio no significa que no haya conflicto, ni refleja meramente la falta de consenso dentro de la sociedad. Chinoy, Ely, *La sociedad. Una introducción a la sociología*, trad. de Francisco López Cámara, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, Colección de Sociología, pp. 97-99.

²²⁹ De ahí que Huntington advierta que rechazar totalmente la herencia cultural y cambiar la identidad de un país termina creando Estados “desgarrados y esquizofrénicos”, cínicos o de simulación. Por ello, los componentes culturales deben ser tejidos y sembrados de acuerdo con la cultura ya existente, a las necesidades, a las posibilidades, al tiempo y al contexto en general para que puedan ser verdaderamente insertados en la cultura de una determinada sociedad. Huntington concluye que, en un mundo de múltiples civilizaciones, y culturas la vía productiva es “renunciar al universalismo, aceptar la diversidad y buscar atributos comunes” que encierren valores fundados en la dignidad humana. Huntington, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, trad. de José Pedro Tosaus Abadía, México, Paidós Ibérica, 1998, pp. 367 y 382.

fundamentales es necesaria también la existencia de una determinada “cultura constitucional” para su implementación en la práctica.

Para poder aterrizar al término “cultura constitucional” acuñado por Peter Häberle, es importante saber cómo se ha ido conformando el término cultura a lo largo del tiempo, tanto por diferentes personajes como en diversas áreas, el término cultura. Ya que al final todas y cada una de las visiones ayudaron a comprender la relación entre la sociedad, la Constitución y la cultura.

A. Cultura en Gigantes

Montesquieu, en el libro XIX refiere que muchas cosas gobiernan al hombre: el clima, la religión, las leyes, máximas del gobierno, ejemplos de las cosas pasadas, costumbres y estilos, y determina que de todo ello se forma un “espíritu general”. Montesquieu se refiere a la cultura general de un pueblo, ya que pone de relieve el de hecho de que para el desarrollo de Roma obraron con mayor fuerza las “antiguas costumbres” junto con las “máximas del gobierno”²³⁰. Así, para Montesquieu, el “espíritu general”, compuesto por los usos, costumbres y estilos, en coexistencia con las normas, tiene la fuerza para lograr el desarrollo de un Estado.

Para Ortega y Gasset la cultura, va más allá de lo estipulado anteriormente, lo es todo, es lo que permite la existencia misma del hombre, lo que hace a los hombres amigos: “*Homines ex cultura amici*” en una vida llena de hostilidades, la cultura es el elemento que les permite vivir en paz. También es “una actitud de religioso respeto hacia la propia y personal vida”. Con todo ello, la cultura denota un carácter positivo, de orden y afecto propio. Pero, por otro lado, dice el autor español que la cultura es “vida mecanizada y anquilosada”²³¹, por lo que la cultura, que

²³⁰ Cfr., Montesquieu, Charles de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, trad. de M. V. M. Licenciado, Valladolid, Lex Nova, 2008, t. II, p. 94-97.

²³¹ En Ortega Y Gasset la cultura es la “interpretación que el hombre da a su vida y la serie de soluciones más o menos satisfactorias, que inventa para obviar a sus problemas y necesidades vitales (...) son ideas valoraciones, entusiasmos, estilos de pensamiento, de arte, de derecho” que son heredados, por lo que el hombre “no sabe porque piensa lo que piensa y quiere lo que quiere”, va habituándose a no tomar contacto con los “problemas radicales” a no sentir “necesidades que integran su vida”, termina falsificando la cultura y adoptando modelos que no han nacido de su propia autenticidad. Por ello, Ortega y Gasset, señala que el

busca ser un modo ordenado y positivo de vida, también se convierte en un modo irreflexivo y permanente de vida, que si no está bien encaminado hacia la virtud provocará los problemas más graves de la sociedad. De ese modo, es importante que la cultura²³² que se va construyendo sea valorada y revisada constantemente, para no perder el objetivo: la paz.

Desde un enfoque sistémico, para Habermas los “patrones de normalidad” de los sistemas sociales (económico y político) son el producto de los “valores culturales” a pesar de que advierte que ello no se dice o no se estudia debido a que las definiciones culturales de la vida social forman una unidad para cuyo análisis faltan métodos conceptuales “convincientes”. Sin embargo, logra identificar que el mecanismo fundamental de la evolución social consiste en un “automatismo del no-poder-dejar-de-aprender” adquirido en el nivel de desarrollo sociocultural²³³. Pese a las dificultades, el hecho de que Habermas señale que los sistemas sociales son un producto cultural que no han podido ser estudiados por la complejidad, conlleva un gran avance: identificar la evolución del sistema social en un nivel de desarrollo sociocultural es la puerta al estudio del enfoque cultural²³⁴.

hombre necesita de una cultura nueva, una “auténtica” para “volver a vivir de verdad”. Cfr., Ortega y Gasset, José, *Antología...*, cit., pp. 71, 76, 77, 83-85, 171 y 271-278.

²³² En contraste al efecto totalizador que la cultura tiene en Ortega y Gasset, para Duverger la cultura también tiene un lugar especial, en la contienda y los antagonismos políticos, aunque no el más relevante, para el politólogo los factores culturales como la ideología y los sistemas de valores continuaran siendo secundarios con respecto a los factores socioeconómicos en la contienda política, al menos en la fase actual del desarrollo humano. Y ahí es donde está el desacuerdo, contrario a lo señalado por Duverger, se considera que la cultura tiene el lugar más relevante en los antagonismos políticos, ya que factores socioeconómicos se ven influidos siempre por factores culturales, sin estos no sería posible el cumplimiento de objetivos económicos. El problema es que el sistema de valores de quienes ejecutan los factores económicos no es coincidente no es el deseado y por el contrario existe una cultura aberrante sobre el uso y el alcance de lo que el dinero puede comprar. La cultura es tan importante y el sistema económico lo sabe que se encargan de construirla, en cambio la sociedad en general sólo es receptora de una cultura dada, por ello pareciera que tiene un papel secundario, pero no lo es. Por ello, la circunstancia de constitución libre que tiene la cultura debe aprovecharse por la sociedad pluralista. Se ha dicho que la cultura es el eje del desarrollo constitucional, pero no cualquier cultura, sino la desarrollada por la diversidad de ideas, de intereses. Cfr., Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 271.

²³³ Para explicar la importancia del sistema sociocultural, Habermas afirma que las crisis económicas son desplazadas, por medio de la acción de evitación reactiva emprendida por el Estado, por el sistema político, al tiempo que el sistema sociocultural provee de motivaciones: tradiciones y valores al sistema político para legitimarlo. Cfr., Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, trad. de José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, pp. 22 y 31 y 115.

²³⁴ En forma similar a Habermas, Bourdieu advierte que para el funcionamiento de los campos sociales (político, religioso, etc.), es decir, de la sociedad misma, es necesario que exista congruencia entre el “orden

Giovanni Sartori, el politólogo contemporáneo más reconocido, pone las esperanzas de una sociedad libre, autorregulada y equilibrada en la creación de una “nueva cultura”, preocupada por el sentido de la vida y de los valores. Las esperanzas de Sartori están puestas en la cultura, porque la dimensión cultural es “subjetiva”, es decir, que ésta depende de las personas, de su esfuerzo, de su hacer, y de su “comprender responsable”²³⁵.

Otro ejemplo que muestra la importancia que los grandes personajes le han dado a la cultura, son los estudios de Gabriel Almond y Arend Lijphart, mismos que realizaron una clasificación de los tipos de democracia tomando explícita y específicamente el criterio cultural. Ambos autores, aunque de forma separada, consideran que la estabilidad y la inestabilidad de los regímenes dependen de la variable cultura (política) de la sociedad y de sus grupos. Almond comparó la cultura de la sociedad en general en diversos países y Lijphart se enfocó en la cultura política de las élites para explicar los tipos de regímenes democráticos²³⁶.

Los estudios de la cultura, con apellido “política” han sido, sin duda, de los más conocidos. Se han realizado investigaciones para definir qué se entiende por cultura política; encuestas y estudios comparativos. Además, debido al auge de tal término, surge también su par en la ciencia jurídica, y se comienzan a realizar investigaciones sobre la “cultura jurídica”. Como se observa, las relaciones entre, sociedad, desarrollo (social y estatal), democracia y cultura son fuertes e innegables, pero al mismo tiempo muy difíciles de vislumbrar, pues su fuerza se pierde en la en la abstracción de algunas teoría y en la baja correlación con lo que ocurre en el contexto vivo, en la cotidianidad. No obstante, el término cultura, sin lugar a duda es retomado, de una forma u otra, por la mayoría de los autores considerados referencia mundial.

social” (normas) y las practicas individuales a través del “*habitus*” (“técnicas, referencias y creencias mecánicas). Entendido el “*habitus*” como el “poderos generador” de las prácticas culturales. Tanto en Habermas como en Bourdieu el funcionamiento de la sociedad dependerá o será el producto de factores, elementos o prácticas culturales, y con ello ya se tiene un gran progreso, pese a lo abstracto que sigue siendo el concepto. Bourdieu, Pierre, *Sociología y Cultura...*, *cit.*, pp. 136, 137 y 155.

²³⁵ Cfr., Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, *cit.*, pp. 309, 317-319.

²³⁶ Cfr., Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, p. 335.

B. Cultura y Educación

A Montesquieu, Ortega y Gasset y Sartori les antecedieron otros, y les sobrevinieron muchos más, pero fueron seleccionados por su atinada aportación en el esfuerzo de entender la relación cultura y sociedad. Ahora bien, el término cultura también ha sido enriquecido desde múltiples y específicos enfoques. Uno de ellos es el que relaciona o identifica a la cultura con la educación.

Bourdieu es uno de los máximos exponentes, al abordar a la cultura de forma específica como uno de los “campos” más importantes del espacio social. Explica que el “capital económico” y el “capital cultural” construyen sociedades más avanzadas como Estados Unidos o Francia. Para el sociólogo francés el “capital cultural” está conformado por el “capital escolar” o educativo y el “capital cultural familiar”, que es la primera educación. En Bourdieu la variable educativa que compone al “capital cultural” es tan poderosa como el capital económico porque existe una nueva lógica de lucha política que no se puede comprender sin la distribución del capital cultural, por ejemplo, la participación de intelectuales en la lucha sindical o las movilizaciones estudiantiles en la Francia de 1968²³⁷.

El aporte intelectual del francés acerca de la cultura asimilada como educación es innegable, es uno de los estudios que logran dar al término cultura un contenido palpable, observable, delimitado y muy claro. La correspondencia entre capital cultural y educación de Bourdieu permite poner una pieza del rompecabezas del término cultura, es una huella para lograr develar su significado y que da a la cultura un lugar privilegiado al conectarla con la educación. El mismo Duverger señala que la educación manifiesta “casi siempre una función de integración real,

²³⁷ Asimismo, Bourdieu confiere un lugar determinante a la educación de “base” y “permanente”, no sólo como condición de accesos a puestos de trabajo, sino como la condición que permite el mayor acceso al “ejercicio verdadero de los derechos del ciudadano”. Con lo que se agrega a la educación técnica y familiar, la educación cívica. Por otro lado, identifica que la institución escolar tiene problemas serios, ya que encubre una “verdadera nobleza de Estado” en un título escolar, es decir tiende a reproducir una distribución del “capital cultural” que no dejar espacio a los dominados, quienes tampoco tienen conciencia del papel de la cultura en la dominación. Tal estrategia de dominación por parte la institución escolar está fundada en el conocimiento de que “la cultura es mucho más estable y mucho más fuerte que una dominación fundada solo en el capital económico”. Cfr., Bourdieu, Pierre, *Capital cultural, escuela y espacio social*, trad. de Isabel Jiménez, México, Siglo XXI, 1997, pp. 30, 78, 82, 102, 108, 113, 125 y 173.

pese a tener un aspecto comercial, tiene a lado un aspecto moral y cívico y muestra las ventajas que provienen de una vida en comunidad”²³⁸.

Sin embargo, Duverger con la referencia “casi siempre” también advierte que la educación tiene algunos problemas. Identifica, por ejemplo, que el grado o nivel educativo no es garantía de que se buscará, como ciudadano o como gobernante, construir una sociedad más justa. Así, ser egresado de la “Ivy League”, Harvard, Columbia, Yale, Princeton, entre otras, significa que hay talento intelectual, pero no necesariamente que existe responsabilidad hacia la sociedad. La regla marca que mientras mayor es el grado de estudios, mayor será el compromiso y la capacidad de intervenir en los asuntos sociopolíticos, pero no es consecuencia directa ni automática. Por lo que es importante consolidar desde el ámbito familiar y escolar, el respeto, la empatía y la tolerancia por la diversidad de ideas, valores, intereses, para que esa variedad pueda ser integrada en acuerdos que beneficien a la sociedad en general. En síntesis, para la evolución paulatina de la Constitución se requiere de la cultura como educación, tanto la obtenida en la familia como en el sistema educativo, se debe procurar la enseñanza no sólo de los conocimientos y experiencias que harán competentes social y profesionalmente a las personas, sino que se debe cultivar un ambiente abierto a la diversidad, para de esa forma desarrollar los principios de “la carta democrática”²³⁹, de la Constitución conforme a las exigencias de la realidad.

En ese mismo sentido, para Häberle el “primer objeto educacional” es enseñar los derechos humanos, la importancia del valor básico de la tolerancia, la solidaridad, la idea de que en razón de la dignidad humana todo ciudadano tiene los mismos derechos humanos, para que de esa forma se obtenga ciudadanía a través de la educación pluralista, ya que sólo el pluralismo podrá formar el camino hacia un “segundo objeto educacional: “el principio democrático” el cual resalta la dimensión activa de los ciudadanos para participar en la vida política a través de las

²³⁸ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 226

²³⁹ *Cfr.*, Maritain, Jacques, *El hombre y el estado*, trad. de Manuel Gurrea, Buenos Aires Argentina, Club de lectores, 1984, pp. 143.

elecciones o de plebiscitos y que en su fase más acabada se considera parte de la “cultura política” que más adelante se analizará²⁴⁰.

C. Cultura y Política

En Sartori la política se configura como un discurso que es “indisolublemente ético-político”. No siempre fue así. Para Maquiavelo, la política se plantea distinta a la moral y a la religión, porque ve a estos últimos como sus instrumentos, en cambio, establece las “leyes” que el político debe aplicar. Por otro lado, hasta el siglo XIX la política se reduce a la actividad del Estado²⁴¹, pero, para el siglo XX se da el fenómeno de “masificación de la política”, las masas excluidas entran en la política. La política ya no puede estar en el Estado y, como consecuencia, el concepto de Estado se amplía, siendo sustituido por el de “sistema político”. Con esos referentes y esas pistas se tiene que la política se configura como un “discurso ético-político” en el que la ciudadanía participa y ya no sólo el Estado. Una pista más de Sartori es ver a la política como “paz”, aunque acepta que también existe la modalidad de lo político como “conflicto”, en la idea de Schmitt. Con todo ello, Sartori identifica a la política como “la esfera de las decisiones colectivizadas soberanas, coercitivamente sancionables e ineludibles”²⁴².

Para aclarar el punto intermedio de Sartori entre paz y conflicto, es ideal el concepto de política de la politóloga belga Chantal Mouffe. Para ella, la política significa: “siempre domesticar la hostilidad y tratar de neutralizar el antagonismo potencial que acompaña toda construcción de identidades colectivas”, el objetivo de

²⁴⁰ Cfr., Häberle, Peter, “La ciudadanía a través de la educación como objetivo europeo”, *Academia, Revista sobre la enseñanza del Derecho*, España, año 4, núm. 7, 2006, pp. 117-120, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1454097.pdf> [Consultado: 13 de mayo de 2018, 18:34 hrs.].

²⁴¹ La política en palabras de Ortega y Gasset es “tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una Nación, ya que el Estado no es más que una “maquina situada dentro de la nación para servir a ella”. Ortega y Gasset, José, *Antología...*, cit., p. 347. La idea es muy clara, pero queda un poco corta, pues la política no sólo se hace desde el Estado. Una idea similar e igualmente acotada es la de Luhmann, para quien la política se encuentre prácticamente en manos de juristas, tanto la administración pública como los lobbyings. Además, destaca, con extrañeza, que los problemas políticos no se resuelven como problemas jurídicos y viceversa²⁴¹. Lo cierto es que la política y el derecho no son iguales, pero se complementan. Sin embargo, ni la actividad de los políticos ni la de los juristas podrá definir por completo qué es la política. Cfr., Luhmann, Niklas, *El Derecho de la...*, cit., pp. 498 y 500.

²⁴² Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, cit., pp. 237, 238, 245, 246 y 255.

la política democrática es poner en escena las “pasiones con los dispositivos agonísticos [relación con el adversario y no con el enemigo] que favorecen el respeto al pluralismo”²⁴³.

No obstante, esa búsqueda de respeto al pluralismo no será sencilla, por la esencia misma de la política, que para Maurice Duverger radica en su naturaleza “ambivalente”: el poder instituido en una sociedad es al mismo tiempo, el instrumento de dominación de ciertas “clases” sobre otras utilizadas por las primeras para su beneficio, con desventaja de las segundas, y un medio de asegurar un “cierto orden social”, una “cierta integración” de todos los individuos de la comunidad con miras al bien común. Será en esa ambivalencia, a través de acciones políticas organizadas y transformadoras, que se deben insertar las distintas ideas de la sociedad, su cultura, valores e intereses. De lo contrario, Duverger advierte que “la despolitización favorece el orden establecido, el inmovilismo, el conservadurismo”²⁴⁴.

Con todo lo anotado, se concluye que la política es, entonces, una actividad realizada desde el Estado y desde la desde la nación, desde la sociedad; es una actividad que se encuentra envuelta en una esfera ética para lograr la paz, el orden social, pero al mismo tiempo es un instrumento de dominación de ciertos grupos. En virtud de esto, es importante que la nación, la sociedad legitime dicha dominación o bien, la modifique mediante el uso de herramientas o mecanismos de participación que le permita exponer la diversidad de ideas y planteamientos de los adversarios para llegar a un acuerdo o una decisión común.

Para lograr tal modificación, como señala Duverger, la nación debe desarrollar “conciencia política”, conformada en gran medida por la ideología

²⁴³ Mouffe, Chantal, *El retorno de lo Político, Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo y Democracia Radical*, trad. de Marco Aurelio Galmarini, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 14-16.

²⁴⁴ Señala Duverger que en las luchas o antagonismos políticos intervienen factores raciales originadas por representaciones colectivas; psicológicos como el poder paternalista del Estado; demográficos y geográficos; y, sobre todo socioeconómicos. Define la política como un “constante esfuerzo por eliminar la violencia física y por dar a los antagonismos sociales e individuales otros medios de expresión, menos rudos, brutales y sangrientos”. Ahora bien, la supresión de la violencia nunca es total. La política es un esfuerzo por eliminarla, pero no lo consigue completamente. *Cfr.*, Duverger, Maurice, *op. cit.*, pp.15, 38-75 y 208.

(sistema de ideas, de opiniones, de creencias y valores), por la educación, el medio ambiente, la experiencia, entre otras. Además de establecer la importancia de la “conciencia política”, Duverger identifica como elementos determinantes en la transformación a los “marcos de la vida política” integrados por el “conjunto de las instituciones, de las costumbres, de las tradiciones, de las mentalidades, de las creencias, de las representaciones colectivas y de los sistemas de valores de la sociedad”, es decir, a la cultura de la sociedad²⁴⁵. De ese modo Duverger da pauta para comenzar a entender la relación entre la cultura y la política.

Sin embargo, el término cultura política se introdujo por primera vez por Almond y Verba, como aquellas “orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político”²⁴⁶. En la clasificación de culturas políticas de Almond y Verba, la “cultura pluralista”, basada en “la comunicación y en la persuasión, en el consenso y la diversidad”, es aquella que permite el cambio y modera el cambio basado en la diversidad de ideas. A esa “cultura pluralista” la llamaron: “cultura cívica” y ha sido la aspiración y el deseo aún no consolidado de las democracias; es una cultura política equilibrada en que la actividad política y la racionalidad existen, pero compensadas por la pasividad, el tradicionalismo²⁴⁷. Con respecto, a tales características, se considera que la participación no puede ser equilibrada con pasividad, sino con delegación racionalizada de actividades, el ciudadano no puede

²⁴⁵ Cfr., *Ibidem*, pp. 102-106, 117 y 255.

²⁴⁶ La cultura política de una nación consiste en “la particular distribución entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos. Incluye 1) <<orientación cognitiva>>, es decir, conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus papeles y de los incumbentes de dichos papeles en sus aspectos políticos (inputs) y administrativos (outputs); 2) <<orientación afectiva>>, o sentimientos acerca del sistema político, sus funciones, personal y logros; y 3) <<orientación evaluativa>>, los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos”. Almond, Gabriel y Verba, Sidney, “La Cultura política”, en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014, p. 180. Isabel Flores detalla que la cultura política son los conocimientos, las actitudes, las percepciones, los sentimientos y las opiniones que tienen los ciudadanos respecto de la democracia, la legitimidad del gobierno, la confianza en las instituciones públicas, los medios de comunicación, los partidos políticos, la identidad nacional, la participación política, entre otros. Flores, Julia Isabel et al., *Los mexicanos y su Constitución. Tercera encuesta nacional de Cultura Constitucional Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 17 y 130.

²⁴⁷ En el estudio que realizan sobre las culturas políticas, en los sesentas, evaluaron a México como la sociedad menos desarrollada de su estudio (Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Italia) y como un sistema político de transición. En su estudio concluyen que la corrupción está muy extendida en todo el sistema político y advierte del “cinismo de la burocracia e infraestructura políticas”. Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *op. cit.*, pp. 175, 180, 194, 198 y 201.

dejar de participar, lo que, si puede hacer es participar por diversos medios y formas. Una forma de participación, que pareciera pasividad, es la aceptación o concurrencia de ideas y opiniones con sus representantes desde los espacios privados. De otra forma no se estaría ante un verdadero pluralismo. En coincidencia con esto es que se requiere orden y organización, pero no pasividad. La participación política puede estar oculta en los sentimientos, percepciones y opiniones de corto alcance de la nación, sin embargo, existe y se manifiesta de muchas formas en el día a día.

La participación política no es siempre tan clara, pero es el mejor indicador de la cultura política pluralista y democrática. Para Pasquino la participación política es el conjunto de acciones que apuntan a influir de manera “más o menos directa y más o menos legal” sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político, en la perspectiva de conservar o de modificar la estructura²⁴⁸. Cuando en la definición se refiere a más o menos legal hay que aclarar que se alude a las protestas y a las manifestaciones, incluso aquellas violentas. Se puede estar de acuerdo o no con la participación de este tipo, lo cierto es que forma parte de la participación política. Al hacer referencia a la participación más o menos directa se refiere a toda la gama de mecanismos desde las elecciones hasta las consultas populares, asimismo encierra aquella participación difusa que está lejos de ser pasividad y que es tan importante para las relaciones sociales cotidianas, como las discusiones políticas entre familiares y amigos.

El tema más relevante con la participación política no es si es más o menos legal, o más o menos directa, el tema es que existe una muy baja participación política en México. En referencia Sartori señala atinadamente que la apatía del ciudadano indiferente o despolitizado es el “talón de Aquiles” de las experiencias democráticas. El ciudadano no se interesa en temas públicos y no se informa, de cierta forma debido a la paradójica situación de ser “bombardeado” y confundido por

²⁴⁸ Cfr., Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, p .70.

tanta información²⁴⁹. Existe un acuerdo en que la desinformación y la sobreinformación rompen la posibilidad de una sana participación. En relación con la apatía, Bobbio hace un paréntesis, explica que la “apatía política” y la renuncia a usar el propio derecho a votar es también fruto de la “educación ciudadana” que él hace coincidir con la cultura política²⁵⁰.

Respectivamente, Bobbio, igual que Almond y Verba, aceptan la pasividad o la apatía, pero por razones diversas, lo que para los politólogos norteamericanos es un elemento de equilibrio político, para el italiano, es lo que queda por hacer ante una sociedad con tan baja educación ciudadana. Si se lee correctamente a Bobbio, lo que está haciendo en realidad es expresar el rechazo al voto de intercambio de electores maliciosos y a la degradación de la sociedad. Por todo ello, no debe referirse a la pasividad como elemento de equilibrio, ni como la última opción, por el contrario, la tarea es fomentar el pluralismo, la participación, la cultura política y para ello se requiere, como observó Pasquino, la conciencia de que otros individuos y pequeños grupos influyen o a veces “plasman destinos personales y colectivos, deciden la asignación de recursos, se apropian de oportunidades”²⁵¹. Sólo entonces surgirán ciudadanos²⁵² dispuestos a usar y generar mecanismos de acceso y de influencia política.

En conclusión, como señala Häberle, la “cultura política” se conforma por todas “aquellas representaciones, experiencias y expectativas subjetivas de los ciudadanos respecto a las instituciones y, por ende, incluye el comportamiento

²⁴⁹ Cfr., Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, cit., p. 347.

²⁵⁰ Advierte que en la sociedad de masas la única “opinión verdadera”, es la de quienes no votan porque parecieron haber entendido que el “rito puede ser pasado por alto sin mayor daño”, en una sociedad en la que hay disminución del voto de opinión y aumento del voto de intercambio en el que se buscan favores personales. Cfr., Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 25

²⁵¹ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, p. 77.

²⁵² En otros avances, ha surgido también la antropología política, como la ciencia que estudia al hombre, desde la perspectiva de animal político, es decir, en cuanto ser que vive en estructuras sociales. La antropología política analiza los caracteres y la tipología del animal político, así como su actividad en grupos intermedios entre el Estado y la Sociedad (grupos políticos: Partidos, clubes políticos, grupos de presión que también operan en la comunidad internacional. En complemento ha nacido también, la antropología cultural que busca dar explicación de la “politicidad” humana y supone el conocimiento del medio cultural en la cual se desarrolla esa cualidad esencial de la estirpe humana. Cfr., Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como Ciencia...*, cit., pp. 82 y 83.

objetivo, las actuaciones de los responsables políticos, las prácticas parlamentarias, la actividad de los órganos jurisdiccionales, el grado efectivo de libertad y de pluralismo”²⁵³, es decir, se conforma por las representaciones y la actividad no sólo de los órganos estatales, sino también de la sociedad y tiene como elemento clasificador el grado efectivo de pluralismo, de la diversidad de ideas y de intereses en la participación política. El tipo de cultura política va a depender del grado de pluralismo y su expresión en la participación. Como consecuencia, solamente aquella cultura política con un alto grado de pluralismo y participación es la que corresponde al Estado Constitucional. Ello es así porque la cultura, en específico pluralismo que acompaña es el elemento desarrollador de la Constitución de tipo democrática.

D. Cultura y Derecho

La relación más clara entre Derecho y cultura es dada por Lucas Verdú, quien define que, el derecho “en cuanto a trozo de cultura, consiste en la realización de valores: dignidad de la persona, libertad, libre desarrollo de la personalidad, respeto de los demás, justicia, igualdad, pluralismo político social y solidaridad”²⁵⁴. Tal definición es completamente reconocida, ya que dichos valores son victorias culturales cumplidas.

Con el mismo enfoque Häberle ya había advertido que, el Derecho sólo se pueden aplicar correctamente, si se ve el Derecho como “proyección cultural y la cultura con la visión propia del jurista”²⁵⁵, es decir, como aquello que está ocurriendo en la realidad, que es un producto cultural de la sociedad y que es filtrado, sistematizado, representado mediante procesos jurídicos por los juristas. Ahora bien, el derecho como proyección cultural debe seguir lineamientos democráticos, el más importante es el pluralismo, que establece la obligación de dar leyes, instituciones, estructuras y postulados que reconozcan la diversidad de ideas e

²⁵³ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 42.

²⁵⁴ Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como Ciencia...*, cit., p. 62.

²⁵⁵ Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia...*, cit., p. 77.

intereses. Lo cual quedará cubierto con la realización de los derechos fundamentales²⁵⁶.

En estos términos, la función del derecho, de realizar valores y custodiar las proyecciones culturales pluralistas, se observa compleja y requiere de un tratamiento inter y transdisciplinar, para no quedarse atrás de la dinámica social. El derecho como cultura para seguirse desarrollando, debe tener clara su conexión con fuentes biológicas, antropológicas, políticas e incluso estéticas²⁵⁷, ello porque todas esas fuentes poseen de cierta forma un tinte cultural. Las creencias sobre las razas, el hombre, la situación geográfica, lo bello y lo justo son modeladas por el hombre: son culturales²⁵⁸. El derecho tiene la obligación de observar y vincular todo aquello que a su alrededor sirva para aprehender la realidad y alcanzar el bien común.

Aunque, a decir verdad, el derecho y la cultura no sólo se fusionan directamente en su definición, sino que ambos conforman el término cultura jurídica. Entendido como “el conjunto de conocimientos, actitudes y patrones de comportamiento hacia el sistema legal”, el término cultura jurídica fue dado por Lawrence Friedman, quien además distingue entre la “*cultura jurídica externa*” de la sociedad, y la de “*cultura jurídica interna*” de los profesionales del derecho “los valores, ideologías, y principios de abogados, jueces y otros quienes trabajan dentro del círculo mágico del sistema legal”²⁵⁹.

De forma más amplia, como indica Julia Flores la cultura jurídica “son los conocimientos y percepciones sobre los derechos y las obligaciones que definen la Constitución y las leyes; la disposición a obedecer la ley; el valor que se otorga a los derechos humanos; el concepto de justicia”²⁶⁰. Lo más relevante es que en esa fusión también surge la necesidad de buscar que los conocimientos y percepciones de los derechos sean el resultado del acuerdo construido entre las diversas voces

²⁵⁶ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 323 y 327.

²⁵⁷ Cfr., Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

²⁵⁸ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 95 y 96.

²⁵⁹ Friedman, Lawrence, *The Legal System: a Social Science Perspective*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1975, pp. 193-195.

²⁶⁰ Flores, Julia Isabel et al., *op. cit.*, p. 17.

que integran la sociedad, ello para que el derecho pueda ser protegido con la fuerza cultural, sin embargo, sigue siendo una asignatura pendiente.

Respecto de la cultura jurídica se han realizado algunos estudios en México. López Ayllón integra algunos rasgos fundadores: 1) “ausencia de consenso fundador” tanto en la época colonial como en la revolución al ser un acto de fundación violenta; 2) “modelo de importación” con el derecho castellano que se impone a una realidad indígena y más tarde con inspiración que toma la Constitución de 1857 de la Constitución de Estado Unidos; 3) “aculturación” cuando las instituciones del derecho castellano se constituyen como una mezcla de antiguas y nuevas creencias, generando un “divorcio entre norma y realidad”; 4) “reconocimiento de la alteridad” desde la realidad novohispana en la que se distinguen y dan tratos diferenciados a castas y clases; 5) “Estado que aglutina, concilia, representa, expropia, distribuye y reprime” con legitimidad revolucionaria y de la mano de la investidura presidencial, quien tiene la “llave de las modificaciones constitucionales es el Ejecutivo Federal. Dicho autor sintetiza señalando que: “las leyes han sido más aspiración que norma de conducta” y a la Constitución como la “perpetuadora de un proyecto que, en realidad, siempre está por cumplirse”²⁶¹.

En cada uno de los puntos que destaca Ayllón se observa el bajo nivel de pluralismo jurídico y el desdén por la cultura propia, en ese tenor se identifica: la inexistencia de diversidad y tolerancia de ideas en una fundación violenta; el modelo importado e impuesto que aleja a la norma de la diversidad cultural que se vive; la distinción entre personas que termina por cancelar cualquier intento pluralista; y, en última instancia, la anulación de los diversos intereses dada por el dominio aplastante del Estado que lidera sin mirar. A propósito de ello es claro que los defectos más evidentes de la cultura jurídica mexicana se deben a que dicha cultura

²⁶¹ Ayllón puntualiza que en la historia de México la ley, en este caso el texto constitucional, es resultado de la imposición violenta del “conquistador, del rey o de la burguesía naciente”, lo mismo en la conquista que en la revolución mexicana, aunque destaca que esta última con algunas “semillas de conceso” impuesto para formar un proyecto social, que se así se quedó: en proyecto, pero que al final es el germen de un consenso. Cfr., López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM-III, 1997, pp. 245-262.

carece de un pluralismo que tejido y mediante acuerdos logre dar sustento a una norma jurídica acorde a las necesidades y anhelos de la sociedad.

E. Cultura y Constitución

La relación que existe entre la cultura y la Constitución es la más importante por tres razones. Primeramente, porque ésta encierra en su contenido las ideas que han sido desarrolladas por los gigantes a lo largo de la historia. En segunda instancia dado que contiene la visión de la cultura como educación, de la cultura política y de la cultura jurídica uniéndolas, además de contener la idea del Derecho como fragmento cultural. Finalmente, porque el pluralismo al que se ha venido haciendo referencia es un elemento que forzosa y originariamente debe encontrarse en la “cultura constitucional” y desde ahí irradiar a las otras culturas, el pluralismo es muy importante en la “cultura constitucional” porque es la base que detona las cristalizaciones culturales²⁶², en la Constitución del Estado Constitucional conquistado, a las que hace referencia Peter Häberle. El pluralismo es la idea que se ha buscado resaltar. En este apartado se detalla.

Häberle detalla que la Constitución del tipo democrático, es decir el Estado Constitucional mismo, se compone de elementos ideales y reales referentes a la sociedad y al Estado, entre ellos: la dignidad humana como premisa realizada a partir de la “cultura de un pueblo”; la soberanía popular; la división de poderes; los fines educativos y valores orientadores; el pluralismo; y, las garantías de los derechos fundamentales. Por ende, “todos ellos (están) incorporados en una democracia ciudadana constituida por el principio del pluralismo”. Lo que se pretende al enunciar la lista de los elementos, es poner en claro que son una conquista cultural de la civilización, resultado de procesos culturales, que buscan conservarse y acrecentarse; que son elementos que se producen sobre factores culturales. Por este motivo, el alemán apunta que la Constitución es la “expresión de un estadio de desarrollo cultural”; y, más puntualmente, señala que al final la

²⁶²Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de...*, cit., pp. 39-41.

Constitución, el Derecho y el Estado deben concebirse como parte de la cultura, el propio pueblo es concebido “menos una magnitud biológica que cultural”²⁶³.

Siendo así, los contextos, herencias, imágenes culturales, en los que el pueblo vive, son los encargados de configurar y transformar los ideales y conductas más estimadas de una sociedad y plasmarlos en las Constituciones, que por su conformación son parte de algo más grande llamado cultura. En Häberle no hay tanto una relación entre cultura y Constitución, para él son la misma unidad, aunque la Constitución se encuentra filtrada por procesos distintos.

Por lo tanto, una “Constitución de cuño culturalista”, que se elabora más allá de textos positivos continúa su desarrollo en el contexto, en el ambiente y no puede parar su “proceso constituyente evolutivo”. La Constitución o mejor dicho su texto, se adapta, mediante reforma o mutación, a los cambios culturales que ya se dieron en la realidad. Un trozo de la cultura es entonces lo que marca las pautas de cambio o estancamiento, es lo que permite mantener en equilibrio y desarrollo del texto constitucional o lo que genera su crisis. Este fragmento de cultura es la que se conoce como “cultura específicamente coagulada, mediante procesos jurídicos”²⁶⁴, es la que permite mantener dinámico el texto normativo y abre el paso a la modificación constitucional como expresión de desarrollo constitucional, es la Constitución viva. Su estudio constituye un sector de la “perspectiva histórica” del Estado Constitucional²⁶⁵ que no debe soslayarse por los juristas.

Ahora bien, para que la Constitución, con sus dos realidades, la jurídica (parte también de la cultural) y la cultural, alcance un óptimo desarrollo y eficacia, es decir, para que se encuentre realmente viva y corresponda al paradigma del Estado Constitucional, se debe buscar, por todos los medios posibles, incluir en la “cultura constitucional” al pluralismo como elemento detonante y constitutivo de la Constitución de tipo democrática y del Estado Constitucional. De ahí la centralidad que tiene para Häberle la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” en

²⁶³ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 81, 82, 86, 97 y 99.

²⁶⁴ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, cit., pp. 34, 35 y 106.

²⁶⁵ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 243 y 253.

donde todos los ciudadanos son intérpretes “previos” de la Constitución, son “fuerzas productivas de la interpretación” para los intérpretes “jurídicos”. Enseña Häberle que el pueblo, como parte de la realidad cultural, interpreta la Constitución al cumplirla y ello influye en su desarrollo. Por otro lado, también indica que, el pueblo como “magnitud constituida”, es decir, en grupos de ciudadanos, también actúa en el desarrollo constitucional aportando y cuidando contenidos específicos a la Constitución²⁶⁶.

El pueblo es destinatario y constructor de la Constitución al mismo tiempo. La sociedad, el pueblo o los ciudadanos no sólo deben interpretar la Constitución con su sola existencia y mediano cumplimiento, deben hacerlo de manera activa, vigilante, más directa y también deben participar en la reforma de la Constitución con toda la vivencia cultural que los acompaña. La “sociedad abierta”, participativa y plural es el elemento fundador del Estado Constitucional y de la Constitución de tipo democrática. La democracia pluralista o la “sociedad abierta”, es decir, el pluralismo debe implantarse en la “cultura constitucional” de un Estado para alcanzar el tan anhelado Estado Constitucional, aquel que se fundamenta en la dignidad humana. El pluralismo debe afianzarse o constituirse no como una práctica habitual, como un virtud cotidiana, y no como una ejercicio forzado o simulado.

Para comprender mejor lo anterior, es esencial vislumbrar qué se entiende por “cultura constitucional”. Häberle fue el encargado de acuñar dicho término, mismo que hace referencia a la unión entre los elementos de la “cultura jurídica” y de la “cultura política”²⁶⁷. La conformación de la “cultura constitucional” es consecuencia de la relación entre Poder y Derecho, aquella que es complementaria e indispensable. Para Bobbio “sólo el poder puede crear derecho y sólo el derecho puede limitar al poder”²⁶⁸, el Poder y Derecho, si bien son dos ámbitos diferentes, son variables o factores indispensables en la ecuación que les da origen, de forma recíproca. Sin embargo, ello no significa que no pueda diferenciarse el sistema

²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 263-265 y 275.

²⁶⁷ Flores, Julia Isabel et al., *op. cit.*, p. 17.

²⁶⁸ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 10.

político del jurídico en atención a la función que desempeñan. Por el contrario, existen límites del sistema del derecho.

El jurista y sociólogo alemán Luhmann lo explica con un ejemplo. Señala que una propuesta de modificación constitucional se convertirá, tan pronto como se indique qué norma debe ser modificada, en comunicación dentro del sistema jurídico, no importa que surja de agrupaciones políticas o grupos de presión. Para enfatizar, agrega que, si el derecho reconoce límites morales de apego a las leyes, entonces son límites del derecho. Asimismo, determina que la opinión pública, los intereses “velados”, intenciones, propósitos “secundarios”, motivaciones, son “aprendizajes”, sobre todo, en el ámbito de la legislación y en la interpretación judicial, que deben ser filtrados y reconocidos al interior del derecho, es decir, seleccionar si se pueden o no aceptar para la interpretación y creación de una norma. En consecuencia, para Luhmann el sistema de derecho y el político son dos sistemas diferenciados que dependen de “formas particulares de acoplamiento estructural y se encuentran enlazados por medio de ellas”²⁶⁹. Luhmann concibe a la Constitución precisamente como un “acoplamiento estructural” entre los sistemas jurídico y político, que tiene como función original “limitar la política”; asimismo, la Constitución acepta diferentes concepciones del mundo en el terreno de la política y obtiene del sistema político el apoyo necesario para ser conservada y asegurada. La Constitución eficaz necesita de la unión entre derecho y política, ya que las Constituciones existen como “logros reales”, en oposición al mero texto, cuando registran decisiones políticas en forma jurídica²⁷⁰.

²⁶⁹ Para Luhmann “la unidad derecho/política satisface también la necesidad de legitimar las desviaciones del derecho en la forma de dispensas, privilegios y hasta violaciones a la ley que se auto-autorizan”, un ejemplo de ello son las llamadas amnistías. El autor concluye que la vinculación política y derecho se resumió en el esquema “Estado de Derecho”, en el que Estado era simultáneamente una institución jurídica y política que velaba por el desarrollo jurídico y por la adaptación a las “cambiantes circunstancias sociales y a los fines políticos realizables”. *Cfr.*, Luhmann, Niklas, *El Derecho de la...*, *cit.*, pp. 123 y 145, 151, 153, 178 y 480.

²⁷⁰ Luhmann indica que, la Constitución como acoplamiento entre la política y el derecho no debe confundirse con aquellas situaciones en donde el sistema jurídico se encuentra expuesto a “intromisiones” y opera en el “estado de corrupción”, es decir, cuando el sistema simula legalidad permitiendo su subordinación a las élites capaces de imponerse. El derecho entonces es percibido como un “puro instrumento de poder”, y a las Constituciones como “un instrumento de política simbólica” que sirven a la política y otras fuerzas sociales, en lugar de limitarlas. En conclusión, la Constitución cumple su función únicamente bajo el supuesto de la “diferenciación” de los sistemas político y jurídico. El hecho de que el derecho y la política se acoplen y den

Una vez que se verifica tal relación entre el derecho y poder, de la que resulta la Constitución como “punto de contacto”, es más sencillo comprender el surgimiento, la potencia y el contenido del término “cultura constitucional”. La “cultura constitucional”, conformada por el enfoque de la cultura jurídica y política, es para Isabel Flores “el conjunto de conocimientos, actitudes, percepciones, opiniones y valoraciones que tienen los ciudadanos sobre la Constitución, tanto del texto como de la organización real; la justicia; la democracia; la legitimidad del gobierno; las instituciones y la identidad nacional”²⁷¹. Se entiende por “cultura constitucional” algo más que las percepciones sobre un texto jurídico, se piensa como algo más amplio, es la expresión cultural de los miembros de un Estado en referencia a su orden estatal y social.

Häberle define la “cultura constitucional” como:²⁷²

La suma de actitudes y de ideas, de experiencias subjetivas, escalas de valores y expectativas subjetivas y de las correspondientes acciones objetivas tanto a nivel personal del ciudadano como al de sus asociaciones, al igual que a nivel órganos estatales y al de cualesquiera otros relacionados con la Constitución como proceso público.

La definición distingue expectativas subjetivas y acciones objetivas, es decir, tanto opiniones y percepciones, como eventos o acciones relacionadas con la Constitución como el orden jurídico fundamental del Estado y la sociedad, compuesto por normas y prácticas. Asimismo, Häberle advierte que “se requiere de mucho tiempo para ver surgir en el seno de cualquier Constitución toda una “cultura constitucional”²⁷³.

También se requiere de estrategia y mucho esfuerzo si la “cultura constitucional” que se busca implantar es una “cultura constitucional” para el Estado Constitucional. Tener un texto de ingeniería constitucional es relativamente sencillo,

como resultado a la Constitución, no quiere decir que la Constitución funcione sin límites, ya que su función es precisamente limitar la política, pero, siempre en el entendimiento de que la política le da contenido. *Cfr., Ibidem*, pp. 137 y 138, 540, 549, 551 y 450.

²⁷¹ *Cfr., Flores, Julia Isabel et al., op. cit.*, pp. 17, 18 y 68.

²⁷² Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, *cit.*, p. 36.

²⁷³ *Ibidem*, p. 37.

contar con una cultura para interpretar la constitución, cumplirla medianamente y simular que se realiza tampoco es difícil, pero, formar una “cultura constitucional” acorde al Estado Constitucional lleva mucho tiempo, es un trabajo que requiere de la participación permanente de todos los ciudadanos. Por ello, se dice que el elemento componente y detonante de la “cultura constitucional” del Estado Constitucional, de la Constitución de tipo democrático y del desarrollo constitucional (en su vertiente jurídica y cultural) es el pluralismo.

Para el “jurista del siglo XXI”, como le llama Diego Valadés a Häberle, el impulso de la “cultura constitucional” se produce mediante las llamadas “cristalizaciones culturales poliédricas”, que surgen cuando la sociedad pluralista que interpreta la Constitución actualiza los materiales “subyacentes” a los textos jurídicos, es decir, restaura sus prácticas afianzadas con los elementos, factores y objetos realmente efectivos como: a) “objetivaciones” de la tarea exegético constitucional en funciones estatales del poder legislativo, ejecutivo y judicial (acciones resultado de las interpretaciones de la autoridad); b) “posturas políticas” tanto de partidos como de ciudadanos, posturas culturales en cuanto a las artes, la ciencia y la religión (posturas generales de la sociedad); y, c) “la Teoría de la Constitución” en el campo de la investigación (teorías)²⁷⁴.

De ese modo, la “cultura constitucional” que se requiere, aquella en la que se detonan “cristalizaciones” que mantienen en equilibrio y determinan las modificaciones Constitución, surge a través de la amplia interpretación de la “Constitución viva”, aquella realizada por todos y que, si bien tiene como punto de referencia a la norma suprema, es más extensa y actualiza las prácticas constitucionales²⁷⁵. La “cultura constitucional” que corresponde al Estado Constitucional es la “cultura constitucional” pluralista, es decir, la emanada de la diversidad de interpretaciones. De ahí la importancia de desarrollarla.

El derecho constitucional en México ofrece formar la “cultura constitucional” del paradigma del Estado Constitucional y de la Constitución democrática a través

²⁷⁴ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, cit., pp. 39-41.

²⁷⁵ Cfr., *Idem*.

del desarrollo de la cultura política por medio de: los derechos político-electorales (artículo 9° <asociación>, artículo 35 <votar y ser votado, artículo 41 <afiliación>); la predisposición de cambiar de forma de gobierno (artículo 39); el derecho a la información (artículo 6°) y los pesos y contrapesos (artículo 76 <aprobación de tratados internacionales por parte del senado>)²⁷⁶. Asimismo, en sentido amplio el texto constitucional mexicano en su totalidad busca el desarrollo de la cultura jurídica, mediante la emisión de un texto que sistematiza los derechos, facultades y las obligaciones tanto del Estado como de la sociedad para darlos a conocer. Como se observa en todos los casos, el desarrollo de la “cultura constitucional” requiere la interpretación y participación de la sociedad, sin ella no es posible construirla sobre los pilares de la dignidad humana.

a. Cultura del mexicano

Siguiendo la idea de Constitución y de “cultura constitucional” que presenta Häberle, es primordial conocer qué tipo de “cultura constitucional” es la que prevalece en el país, los rasgos que la fundan y determinan, entre ellos la relación que tienen los mexicanos con su texto constitucional, cómo viven su Constitución y cómo se transforman y evolucionan los modos de vivirla. Antes de ello es esencial conocer en términos generales cuál es la cultura del mexicano.

De los muchos autores que han escrito sobre el mexicano, la gran mayoría han aportado marcadas imágenes del mexicano desconfiado y con sentimiento de inferioridad o de menor valía²⁷⁷. A dichas imágenes Raúl Béjar responde que ideas como esas únicamente justifican los intereses de grupos en el poder, dando la responsabilidad de los problemas sociales a una aparente “condición inherente del mexicano”. Sin menospreciar que la aportación de los literatos auxilie a la comprensión del carácter del mexicano, el autor plantea que ni la profundidad

²⁷⁶ *Cfr.*, Cámara de Diputados, Constitución..., *op. cit.*, pp. 9, 13, 43, 45 y 74 [Consultado: 2 de marzo de 2018, 22:34 hrs.].

²⁷⁷ Luis Spota en “Casi en el paraíso”, Carlos Fuentes en “La región más transparente”, Samuel Ramos con “El perfil del hombre y la cultura en México”, Octavio Paz con “El laberinto de la sociedad”), José E. Iturriaga en “La estructura social y la cultura en México), Aldous Huxley y Robert Escarpit en “De México y los extranjeros en el siglo XX”), entre otros.

literaria ni la ficción de los autores sustituye la acumulación sistemática, el análisis científico y sociológico²⁷⁸. No obstante, no es único ni el primero en estar en desacuerdo con tales prejuicios. John Kenneth Turner, en 1911, señaló que los vicios atribuidos al pueblo mexicano eran falsos e injustos, en cambio culpó del atraso democrático a las élites nacionales e internacionales: política (desde la conquista), religiosa y militar²⁷⁹.

En ese sentido, el mismo Béjar también identifica que México “pertenece a la zona de influencia militar, política, diplomática y cultural” de los Estados Unidos. Ahora bien, para explicar el porqué la responsabilidad recae en las élites, aplica la idea de Béjar en la que expone que en México no existe una “cultura nacional” o general, sino que coexisten diferentes culturas y subculturas, algunas dominantes como la de las élites y otras relegadas, como la cultura indígena. Ante tal dificultad propone que sea la educación, el elemento *sine qua non* para la unificación del heterogéneo panorama cultural, de la “unidad cultural”, en lo que a oportunidades e igualdad se refiere, y siempre respetando tradiciones y valores específicos de cada cultura. “Unidad cultural” que reúna lo mejor de cada cultura sin diluirlas y que genere el desarrollo del Estado y la sociedad. Lo que sí busca eliminar el autor, en el proceso de integración de una cultura verdaderamente “nacional”, es la estratificación política, económica y social, traducida en una “estratificación cultural” que ha permitido la distribución inequitativa de los beneficios de la sociedad. En conclusión, plantea una “cultura nacional” que aleje los prejuicios raciales, tales como pensar que los “indios son haraganes y mentirosos” o que la “gente blanca mejorará la raza”²⁸⁰. La propuesta se considera óptima porque con tal unificación

²⁷⁸ Béjar no ve correcto hacer generalizaciones, especulaciones, prejuicios y estereotipos sobre lo que es o no mexicano a partir de teorías psicológicas sobre el individuo aplicadas a grupos sociales y sin una metodología de trabajo. Considera, desde el punto de vista político, negativo señalar que la sociedad mexicana se ve limitada en su futuro por la determinación de una “pseudoimagen” llena de complejos. *Cfr.*, Béjar Navarro, Raúl, *Aspectos Culturales y Psicosociales*, 5ª ed., México, UNAM, 1988, pp. 65, 77- 79, 87-89 y 93-98.

²⁷⁹ Kenneth Turner, John, *México Bárbaro*, México, Quinto Sol, 1911, p. 267.

²⁸⁰ Señala que tal proceso de integración se debe dar entre la “cultura popular” de la clase media y baja de la sociedad, es decir de la mayoría de la sociedad mexicana y la “cultura alta” de una minoría privilegiada, ya que la separación entre formas selectas y comunes son las que constituyen a la “élite” y a la “masa”; el resultado de conjuntar ambas culturas dará como resultado una verdadera “cultura nacional”. Béjar resalta el papel de los intelectuales en tal empresa, alude que son ellos quienes crean las formas “superiores de existencia” y las difunden en la sociedad. De otra manera, sin la integración que propone Béjar, seguirá ocurriendo que una

ahora sí el pueblo en general podrá ser partícipe, sin excusas, del desarrollo del país.

Finalmente, para crear una “cultura nacional” a largo plazo Béjar propone la creación de “símbolos políticos representativos”. Al respecto, detalla que las creencias políticas tienen un papel determinante en la estabilidad o inestabilidad de un sistema cultural y viceversa, y por ende en la conducta de las personas. Señala como ejemplo que la “cultura política” en México de cierta forma ha sido un factor de “esperanza” y de “movilidad social” aunque de forma limitada; pero, por otro lado, indica que se debe poner atención a una de las dimensiones de la “cultura política”: la identidad nacional, misma que en los grupos marginales se encuentra debilitada y por tanto se rompe su participación en el desarrollo de las instituciones. No hay un vínculo entre el sistema político y el sujeto marginado, que no se siente parte de la nación, porque el sistema de gobierno ha perpetuado profundas desigualdades y proporcionando mayores beneficios a las élites²⁸¹.

En síntesis, Béjar confirma lo que se ha venido señalando en la investigación sobre la preeminencia de la “cultura constitucional”, su alcance y su tinte educativo, político y jurídico; destaca el valor que encierra una cultura que contiene en sus elementos al pluralismo unido, ya que, lo considera el origen del desarrollo democrático. Se habla de un pluralismo unido en Béjar porque para el autor el pluralismo constituye una “cultura nacional” a partir de la unión respetuosa de la diversidad cultural.

clase social se apropie del poder político y económico y “oficialice” como cultura única sus particulares modo de vida y tienda a negar a la “cultura popular”, a los grupos marginados y a la sociedad en general. Es así como las elites determinan la cultura que debe seguir la sociedad y buscan suprimir la cultura popular es sumamente importante para el cambio, ya que es la cultura de la mayoría y de ahí su fuerza. *Cfr.*, Béjar Navarro, Raúl, *op. cit.*, pp. 158, 166, 174, 177, 189, 192, 197, 199, 209, 301 y 392.

²⁸¹ En relación con la cultura política de los gobernantes, y que considera especialmente importante porque las decisiones del “hombre público trascienden al resto”, el autor señala que el presidente en México en su afán de conquistar el poder total destruye la “obra” de su antecesor, sin darse cuenta de que ello abona a la inestabilidad. *Cfr.*, *Ibidem*, pp. 150, 168-170, 248, 347, 390 y 391.

b. Cultura constitucional del mexicano

Una vez que se aclaró que los mexicanos no se caracterizan por ese tan divulgado sentimiento de inferioridad, por el contrario, se identificó el papel dominante de las élites explotadoras en México, se puede entender mejor como viven su Constitución. La última “Encuesta de Cultura constitucional” levantada en 2016 en México dio algunos resultados alentadores y otros alarmantes.

La opinión mayoritaria se inclina a pensar que la Constitución ya no es adecuada para resolver las necesidades del país, por lo que el 43% de la población encuestada resolvió que debía modificarse la constitución, el 21.6% prefería una nueva constitución y 19.4% dejar como esta²⁸². El hecho de que casi la mitad de los encuestados estuviera a favor de los cambios constitucionales mediante reformas parciales es una buena noticia, ya que por un lado consideraron valiosa la Constitución que los rige y, por otro, se mostraron abiertos a la adaptación del texto a la realidad social. El balance señala que la mayoría optó por la reforma parcial, ya que una reforma total les atemoriza por la mala percepción sobre el estado de la democracia y la desconfianza ante los partidos. A decir verdad, y pese a su actitud reformista, sólo 12% de los entrevistados percibe que se modifica con mucha frecuencia la Constitución mexicana, lo que a todas luces muestra un problema de desinformación. La población no sabe qué pasa con la Norma Suprema, ya que no hay duda de que la Ley Fundamental mexicana se modifica con mucha frecuencia (700 cambios hasta el 15 de agosto de 2016)²⁸³.

Desafortunadamente, la encuesta arrojó que son más los ciudadanos, el 49.9% frente a 44.3%, que consideran que las personas que no saben de leyes “no deben” opinar, o no “en parte”, sobre los cambios a la Constitución. El balance de estas cifras apunta a que la mayoría de las personas no se identifican con la Constitución, no la sienten suya, o no se sienten preparadas o informadas y por tanto no se creen “autorizadas” a opinar sobre su modificación²⁸⁴. La poca

²⁸² Cfr., Flores, Julia Isabel et al., *op. cit.*, p. 51.

²⁸³ Cfr., *Ibidem*, pp. 54 y 55 y 249.

²⁸⁴ Cfr., *Ibidem*, p. 56.

identificación con el texto y la falta de información no deben ser limitantes para la participación. La identidad y el conocimiento son aptitudes y capacidades que se adquieren precisamente participando, es decir, en el ejercicio de sus derechos. Todos los ciudadanos están legitimados para opinar sobre la Constitución porque la viven. Si los ciudadanos se excluyen a sí mismos de los debates constitucionales, les dejan el camino libre a los representantes, que en la mayoría de los casos requieren de atención en su actuación.

Como estímulo, el 57.3% de ciudadanos encuestados opinó que “sí deben participar” en la aprobación o rechazo de las reformas constitucionales, o al menos en “reformas importantes”. Con tales resultados se ilustra que una mayoría de la población encuestada no quiere opinar sobre las reformas, pero paradójicamente sí quiere participar en el procedimiento de reforma constitucional, aprobando o desaprobando las mismas. La lectura que dieron los especialistas tiene que ver con la “marcada insatisfacción” con la situación del país en términos políticos, económicos y sociales, ante la cual los ciudadanos repiensen el contexto y consideran que su intervención es necesaria. Otra lectura es que los encuestados indecisos, sin dejar atrás su apatía y desinterés²⁸⁵, piden moderadamente y entre líneas, ser tomados en cuenta para cambiar la Constitución, porque advierten su desconocimiento, desilusión y desinterés, pero también buscan participar y con ello sentirse identificados con la Constitución. Se considera que es una mezcla de ambas razones la que arroja resultados aparentemente contrapuestos.

La respuesta más alarmante es que la mayoría de las personas encuestadas se inclinó por contestar que la Constitución se cumple “poco” o “nada”, con porcentajes que oscilan entre 80 y 90% en el periodo 2003-2016. El cálculo de los especialistas fue determinar que existe correlación entre la opinión del cumplimiento o incumplimiento de la Constitución y el nivel de información y educación de los entrevistados, así como con su situación socioeconómica: un mejor conocimiento de la Constitución y una mejor situación socioeconómica permitiría a los ciudadanos

²⁸⁵ En 2016 poco más de seis de cada 10 (61.3%) estuvieron “poco” o “nada” interesados en asuntos políticos. Hubo una disminución en el interés hacia los asuntos públicos en comparación con 2011. *Cfr., Ibidem*, pp. 57-59 y 143.

tener un juicio mucho más “matizado” acerca del cumplimiento real de la Constitución²⁸⁶. Sin embargo, no hay justificación que sea suficiente, se considera que la variable situación socioeconómica, no tiene mucho margen de error. Si las personas no ven satisfechas sus necesidades básicas, para ellos la Constitución no se cumple y si así es, no se materializa en muchos sentidos. El hecho de que la mayoría de los preceptos constitucionales sobre la forma y la integración de los órganos del poder, se cumplan de manera “regular”²⁸⁷, como señala el balance, no significa que hagan un buen trabajo y practiquen eficazmente las funciones para las que fueron creadas.

Adicionalmente, la percepción negativa del cumplimiento de la Constitución y del rumbo del país proviene de los escándalos de corrupción e impunidad que se han desatado, sobre todo en los últimos años; y de no ver materializados sus derechos humanos, encontrando en su lugar violencia, homicidios, secuestros, extorsiones, desaparecidos y desplazamientos forzados. La crisis de confianza hacia el gobierno, sus instituciones y los actores políticos que la sociedad percibe en un 73.9%, vulnera la estabilidad de la Constitución y la democracia, ya que los entrevistados calificaron con 5.6 puntos sobre 10, en promedio, la democracia en México²⁸⁸.

El cálculo de los especialistas ante este panorama negativo determina que el rechazo indirecto de la Constitución es el rechazo directo a las instituciones que la Constitución establece. No obstante, es importante no perder de vista que las instituciones conforman la “Constitución viva” y por tanto sí constituye un rechazo directo a la Constitución. Cuando la Presidencia, el Congreso, los Tribunales, la Suprema Corte, los jueces y magistrados, los partidos políticos, el ministerio público

²⁸⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 66 y 67.

²⁸⁷ Cfr., *Ibidem*, p. 243.

²⁸⁸ En la tercera encuesta de cultura constitucional de 2016, el 73.4% de los mexicanos considera que el país va por el rumbo equivocado. Asimismo, el 77.2% de los encuestados consideran que la situación del país es peor o está igual de mal al compararla con el año anterior. El balance revela que, la comparación de las respuestas dadas en la tercera encuesta con sus versiones anteriores indica que las respuestas positivas nunca fueron mayoritarias, pero, además su frecuencia ha disminuido con el paso de los años. Cfr., *Ibidem*, pp. 13, 136, 139, 179, 199 y 248.

y fuerza policial²⁸⁹ fueron los peor evaluados, la Constitución está siendo directamente mal evaluada.

Los resultados de esta encuesta son impresionantes porque evidencian apatía, desilusión y desconfianza, es decir, el bajo nivel de “cultura constitucional” pluralista. Hay una situación que llama la atención y debe ser aprovechada, la sociedad está abierta al cambio y a la participación. Al preguntar sobre los factores que propician la cohesión social, casi cuatro de cada 10, señaló no conocer la respuesta a dicha pregunta, pero los restantes mencionaron principalmente “las actitudes, sentimientos y valores positivos”, seguidos de “la cultura mexicana, sus tradiciones y su patrimonio” y “la búsqueda de una mejor situación social para el país”²⁹⁰. Esta respuesta dice mucho y alienta, pues los mexicanos, aunque sólo la mitad, identifican que la cultura y que los valores son importantes para la cohesión social (misma que necesaria para la resolución de conflictos y toma de decisiones), es decir dan con el razonamiento correcto, encuentran y conocen la fuente cultural que propicia mejores condiciones de vida.

La construcción de valores positivos depende de los ciudadanos, del pluralismo de valores, ideas y de intereses que confluyan, esa es la parte del trabajo que le toca hacer a la sociedad y al Estado de la mano. Los valores que forman parte de la cultura son el origen y fin de cualquier proyecto a largo plazo y con objetivos profundos. Por fortuna la mitad de los mexicanos encuestados lo tienen identificado, pero hace falta que todos los sepan y actúen para que se tenga un verdadero pluralismo o una “sociedad abierta” que permita el desarrollo constitucional.

2. *Desarrollo Constitucional en México*

Para hablar del desarrollo constitucional primero se debe saber qué tipo de Constitución se tiene. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es rígida (según el sentido original de Bryce), soberana, federal, republicana, que

²⁸⁹ Cfr., *Ibidem*, p. 247.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 162.

establece un ejecutivo presidencial y el reconocimiento de los derechos humanos. En conclusión, una Constitución democrática, por lo menos en el texto, lo cual revela el objetivo y la concepción de nación que se tiene y quiere, el modelo para alcanzarlo. De manera análoga, se pueden contrastar las inconsistencias que se presentan en la realidad, las incongruencias entre el tipo de constitución que se dice tener o querer tener y la que se tiene. Este es el punto de partida para determinar el desarrollo constitucional.

Con ese punto de partida, con el texto y su contrastación con el contexto constitucional se puede conocer el grado de desarrollo constitucional. Por lo que refiere al texto, una evaluación profunda del tipo de Constitución y de su grado de desarrollo se obtiene revisando los elementos dogmáticos y orgánicos que componen la norma suprema, ya que los valores constitucionales derivan, no sólo de la parte dogmática o de los derechos fundamentales, sino que también surgen de la parte orgánica o de las normas de organización del Estado pues los fines del Estado encierran valores propios y fundamentales²⁹¹.

La parte orgánica y la dogmática son igualmente importantes, ninguna está por encima de la otra. Inclusive, Pedro Salazar, haciendo un llamado a no olvidar la relevancia del diseño de poderes, señala que “la mejor manera de garantizar los derechos es diseñando bien la organización de los poderes”²⁹². En cuanto al contexto, como ya se dijo, la Constitución no se limita a ser un texto jurídico, sino que es “legado cultural”, es un “Constitución viva”, es una realidad, que buena o mala está presente, por lo que el desarrollo constitucional deberá ser medido en el plano fáctico y con mayor detenimiento²⁹³.

El desarrollo constitucional del contexto se determina evaluando de forma muy objetiva cómo viven los ciudadanos a los que está dirigido el texto constitucional. Sólo a partir de una valoración de ese tipo, que abarque al texto y al

²⁹¹ Cfr., González Encinar, José Juan, *op. cit.*

²⁹² Salazar Ugarte, Pedro, “La Constitución y la democracia”, en Valadés, Diego, y Carrillo Castro, Alejandro (coords.) *Mesa redonda: la Democracia y la Constitución*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 36.

²⁹³ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, *cit.*, pp. 34, 35 y 106.

contexto cercano a los ciudadanos, es posible conocer el desarrollo constitucional e identificar fortalezas y deficiencias, para hacer frente a los obstáculos y abrir paso al progreso de la Constitución en su conjunto. Para ello, las encuestas y los mecanismos de medición de opinión ayudan a conocer con mayor profundidad cómo viven las personas, cuál es su cultura, cual es el contexto o la Constitución viva de un Estado²⁹⁴. Sin embargo, la forma más directa de medir el desarrollo constitucional es observar lo que pasa alrededor, con empatía, receptividad y responsabilidad.

Además del contraste, evidentemente observable, entre lo que dice ser la Constitución y lo que realmente es, y de los resultados de las encuestas y otras formas de medir las percepciones de los ciudadanos como la observación, el desarrollo constitucional se puede analizar gracias a otro tipo de investigaciones, como las históricas. López Ayllón, apoyado de elementos normativos, políticos, históricos e incluso económicos, identifica tres cambios importantes para el desarrollo constitucional en México. El primero, señala que hoy ya no se puede hablar de un “control presidencial” como se tenía en la década de los cuarentas; el segundo, encuentra que, las políticas de desarrollo se modificaron, a partir de 1980 México se abrió al mundo, y con ello, cambió la composición de sus élites, en palabras de Ayllón: “México se enfrenta a un nuevo esquema de modernidad (...) inspirado en modelos occidentales y aplicado por una élite ilustrada”, en el que la cultura jurídica mexicana adopta como elemento la creciente “expectativa de adecuación entre la norma y la realidad”, y establece como muestra al Tratado de Libre Comercio firmado en 1994 y a la reforma político electoral de 1977; y el tercero, identifica un “Estado justiciable” ante inversionistas extranjeros y ante la “acción

²⁹⁴ La encuesta “*Los mexicanos y su Constitución, Tercera encuesta nacional de Cultura Constitucional*” realizada en México para conmemorar el centenario de la Constitución de 1917, brinda un balance un tanto pesimista, pero objetivo, al identificar que la mayoría de los mexicanos no confía en sus instituciones, ni en sus políticos; al mismo tiempo que destaca los avances de la “cultura constitucional”, como el hecho de que la mayoría de los encuestados quiera participar en el proceso de reforma constitucional. *Cfr.*, Flores, Julia Isabel et al., *op. cit.*, pp. 57-59 y 179.

ciudadana” que puede acudir a tribunales internacionales o instancias “más o menos autónomas” como la Comisión Nacional de Derechos Humanos²⁹⁵.

Un elemento por resaltar de la magnífica aportación que hace Ayllón es la participación e influencia que tienen las élites en la transformación del país, que para bien o para mal han impuesto no sólo su visión de modernidad, sino también, en algunos casos, sus intereses por delante, mismos que no siempre benefician a la sociedad, por el contrario, la perjudican. Los cambios positivos y el verdadero desarrollo constitucional ha sido producto del ejercicio plural, pero unificado de participación, aunque haya sido guiado por élites con las que se ha logrado tener cierto grado de coincidencia de intereses. Esto es así porque las élites responsables y el pluralismo no se contraponen, por el contrario, ambos son necesarios.

De ese modo, es importante, que aun confiando o teniendo elites sanas, la sociedad se organice y participe en los acuerdos, para legitimar y construir el desarrollo constitucional. Únicamente la participación de la sociedad, la diversidad de ideas y la cohesión de interés en acuerdos puede generar el desarrollo deseado. En la “sociedad de mexicana, sociedad de sociedades”, el reto es aún mayor porque la sociedad se transforma de modo impredecible y a gran velocidad, por lo que se requiere de un pluralismo especial para los mexicanos, uno que funja como “pegamento elástico”²⁹⁶, para que pueda continuar desarrollándose con la rapidez requerida, sin necesidad de acudir a reformas constitucionales constantemente mal trazadas por la premura, con un pluralismo que tenga como finalidad llegar a acuerdos respetando la diversidad de ideas.

A. Desarrollo con Reforma Constitucional

Una vez que se tiene claro que la “cultura constitucional” pluralista será la que permita alcanzar el desarrollo constitucional democrático, es sustancial establecer

²⁹⁵ Ayllón pone como ejemplo el Tratado de Libre Comercio que México firmó con Estados Unidos y Canadá. El investigador lo cita con conocimiento de causa al haber participado en la negociación del Tratado que regularía los intercambios comerciales desde su entrada en vigor en enero de 1994. Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, cit., pp. 269-271.

²⁹⁶ Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, p. 25.

algunos ejemplos en México. Antes de ello, cabe aclarar que el desarrollo constitucional mediante la reforma constitucional no debe confundirse con el fenómeno ultra reformista de las últimas cuatro décadas. El ritmo acelerado de reformas constitucionales provoca no sólo el desajuste sistémico del derecho, sino que obstaculiza que la sociedad dé seguimiento a tales reformas, convirtiendo a la Constitución en un texto cada vez más alejado de los ciudadanos, y, por ende, menos estable.

Diego Valadés atribuye el “frenesí de las reformas constitucionales” a la desconfianza entre actores políticos, a la aspiración de los presidentes²⁹⁷ por dejar su “impronta” en la norma suprema, pero por sobre todo a la acción de las élites del poder por plasmar en la Constitución sus intereses cupulares²⁹⁸. Tal fenómeno provoca incluso que no haya unidad en la numeración constitucional, en algunas partes los apartados van antes de las fracciones (artículo 2) y en otros al revés (artículo 41); y, que la Constitución con más de doscientos decretos de reforma contenga errores hasta en la redacción (artículo 123, apartado B, fracción XI, en lugar de IX)²⁹⁹.

Con relación a la huella presidencial, es importante recordar que si la sociedad no tiene injerencia en la reforma constitucional ésta no puede considerarse óptima, el verdadero desarrollo constitucional tiene un origen en la sociedad

²⁹⁷ El periodo presidencial de Enrique Peña Nieto es el de más Reformas Constitucionales: 154 artículos reformados al 15 de septiembre de 2017, que, si bien sigue la tendencia a dejar su impronta, ello no quiere decir que todas hayan sido propuestas por el ejecutivo, ya que es justamente es uno de los periodos de fuerzas sin mayoría o de gobierno dividido. Lo que si quiere decir es que, en México, la pluralidad de partidos, originada en 1997, no ha detenido el ultra reformismo constitucional. Cámara de Diputados, *Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm [Consultado: 04 de julio de 2018, 9:18 hrs.]. La diversificación del origen de las iniciativas, la formación de coaliciones para aprobarlas y la profundidad de las reformas, son muestra clara de que cuando se busca reformar la Constitución no ha hecho falta el “acuerdo”. Acuerdos, algunas veces, impulsados por el activismo de los organismos internacionales y de las organizaciones sociales. Cfr., Casar, María Amparo y Marván Ignacio, *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 44-46.

²⁹⁸ Cfr., Valadés, Diego, *Constitución y la...*, cit., p. 14.

²⁹⁹ Soberanes Díez, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 25, 26 y 33.

pluralista. Por otro lado, del “fenómeno ultra reformista”³⁰⁰ hay que decir, que, si bien siempre genera cambios constitucionales, no siempre genera desarrollo constitucional. Las reformas, en principio, son señal de que se cree en la Constitución. Sin embargo, si no se cumplen en un grado aceptable, mediante la emisión de leyes reglamentarias, de acciones estatales y ciudadanas que las materialicen, las reformas serán ejemplo de simulación y no de desarrollo constitucional.

Siendo así, la tarea de los legisladores y de los impulsores de la sociedad no termina con la aprobación de una reforma constitucional, también son responsables de su eficacia, deben proteger la fuerza de la Constitución que modificaron. Asimismo, hay reformas constitucionales que no abonan al desarrollo constitucional porque fueron específicamente creadas para beneficiar a determinados intereses aun en contra de los intereses de la sociedad. Por consiguiente, la tarea de la sociedad es identificarlas y expulsarlas del sistema jurídico-político y de las prácticas culturales.

Ahora bien, entre las reformas constitucionales que han abonado de alguna forma al desarrollo constitucional, pese a algunas claras deficiencias en la ejecución, están, por mencionar algunas, aquellas que establecen: el fortalecimiento del poder judicial con la introducción de mecanismos de defensa de la constitución, como las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales (1994); el cambio de sistema de justicia penal inquisitivo a uno de corte acusatorio y garantista (2008); y, la creación de órganos autónomos y mecanismos que garanticen el acceso a la información (2014). La reforma constitucional que no

³⁰⁰ El jurista mexicano Diego Valadés señala que es importante sistematizar la Constitución que ha sido repleta de reformas para hacerla un documento sencillo, propone trasladar a una ley, la “Ley de Desarrollo Constitucional” el contenido del texto constitucional que tiene características eminentemente reglamentarias. La propuesta es buena en la medida que busca hacer del texto constitucional un documento accesible a los ciudadanos. *Cfr.*, Valadés, Diego, “La Constitución y la democracia”, en Valadés, Diego, y Carrillo Castro, Alejandro (coords.) *Mesa redonda: la Democracia y la Constitución*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 48.

puede olvidarse y que es claro e indudable ejemplo de desarrollo constitucional es la reforma de derechos humanos del 10 de junio de 2011³⁰¹.

Con la reforma en materia de derechos humanos se recogió en el texto constitucional la distinción entre derechos humanos y garantías para contar con la construcción conceptual adecuada (derechos humanos) y favorecer la eficacia de la Constitución³⁰². La reforma reconoce e incorpora todos los derechos humanos de los tratados internacionales³⁰³; recoge la figura de la “interpretación conforme” a la propia Constitución y a los tratados internacionales; establece la obligación a las autoridades de aplicar el principio “*pro persona*”, de realizar la interpretación más favorable a la persona; y, señala la obligación para todas las autoridades de promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos³⁰⁴. Dicha reforma se considera una pieza clave del desarrollo constitucional porque impone obligaciones y facultades puntuales al Estado para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos. Derechos que se fundan en la “pretensión de que el hombre no está sujeto a otra ley que su propia voluntad y libertad”, derechos que posee “el ser humano, anteriores y por encima de toda legislación escrita y acuerdos entre gobiernos”, derechos que el Estado no tiene que otorgar sino reconocer³⁰⁵.

Entre las facultades que establece la reforma constitucional de 2011 está la que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de investigar hechos que

³⁰¹ Cámara de Diputados, *Reformas Constitucionales...*, *op. cit.* [Consultado: 10 de julio de 2018, 15:58 hrs.].

³⁰² *Cfr.*, Brito Melgarejo, Rodrigo, “La noción de Derechos Humanos y Garantías en la Constitución Mexicana”, en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coord.), *100 Años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 75.

³⁰³ En la contradicción de Tesis 293/2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional, señalando que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sin embargo, puntualiza que, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. Si bien, para muchos representó un paso atrás en materia de derechos humanos, lo cierto es que fija las reglas de interpretación y aplicación de los derechos humanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno*, 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre de 2013, <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimiento=556> [Consultado: 30 de junio de 2018, 17: 23 hrs.].

³⁰⁴ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Constitución...*, *op. cit.*, artículo 1°, p. 1 [Consultado: 13 de junio de 2018, 22:34 hrs.].

³⁰⁵ Maritain, Jacques, *op. cit.*, pp. 89, 102 y 115.

constituyeran violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, tal como lo establece el artículo 102, apartado B³⁰⁶. No obstante, además de su redacción, lo que hace falta es poner en marcha tales facultades, porque pese a que existen otras vías para la protección de los derechos humanos, y sin menospreciar el desarrollo constitucional que se logrado a la fecha, alarma que en los últimos años se ha desatado una ola de violencia sistemática que parece incontrolable, por lo que el desarrollo constitucional que había surgido se mantiene frenado e incluso en riesgo.

Por otro lado, de forma específica, uno de los grupos de derechos humanos que más se han desarrollado en México, son los derechos político-electorales, que derivan del derecho del pueblo a gobernarse³⁰⁷. La reforma político electoral de 2014, es la última en la materia. Es una reforma muy amplia que, entre muchos tópicos, establece en el ámbito del artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Fiscalía General de la República se constituiría como órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La exigencia de una Fiscalía General de carácter autónoma ha sido un anhelo para los mexicanos, ya que dicha autonomía permite reducir y en algunos casos erradicar las prácticas de corrupción del sistema de procuración de justicia, en virtud de que está diseñado para que perfiles técnicos y no políticos asuman la titularidad de la Fiscalía³⁰⁸.

Con la misma reforma política electoral de 2014, se modifica el artículo 89 constitucional para incorporar a las facultades del presidente de la República la posibilidad de que, en cualquier momento de su gestión, opte por establecer un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos, lo que le permitiría al presidente contar con el apoyo mayoritario del congreso, si es que un acuerdo se establece. También, en el artículo 41, se crea al Instituto Nacional Electoral (INE)

³⁰⁶ Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., p. 92 [Consultado: 13 de junio de 2018, 22:44 hrs.].

³⁰⁷ Cfr., Maritain, Jacques, op. cit., pp. 120 y 121.

³⁰⁸ Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., pp. 83 y 92 [Consultado: 13 de junio de 2018, 23:24 hrs.].

que sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE). El INE³⁰⁹ ahora tiene facultades de organización electoral tanto en el ámbito federal como local, puede organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos y puede asumir la realización de las elecciones locales.

Aunque esta última modificación fue severamente criticada por la centralización de funciones que asume el INE, es decir, incluso con algunos desaciertos, se puede considerar que la reforma de 2014 abona a los avances en el camino a la democrática. A través de ella se busca mediante figuras como la coalición³¹⁰ un mayor consenso entre las diversas fuerzas políticas del país; y, entre otras muchas virtudes, establece la creación de una Fiscalía General Autónoma. No existe duda sobre el desarrollo constitucional en materia política electoral, ha sido constante y evidente, pero aún requiere de la revisión seria de los mecanismos de participación ciudadana. Jaime Cárdenas señala que, los temas fundamentales para la nación no se someten a la votación de los ciudadanos. Los ciudadanos no votan las reformas constitucionales ni los tratados que le afectan y que casi siempre convienen a los intereses de un pequeño grupo nacional o transnacional³¹¹.

En contraste con la reforma política electoral de 2014, existen otras que fueron duramente cuestionadas y rechazadas: las “reformas estructurales” en

³⁰⁹ Además, modifica el procedimiento para nombrar Consejeros Electorales, ahora participa un comité técnico integrado por siete personas: tres nombrados por la Junta de Coordinación Política de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En segunda instancia interviene la Junta de Coordinación Política, que es la encargada de la negociación política. Sin embargo, en caso de que no se logre un acuerdo se prevé un proceso de insaculación, y si la Cámara incumple el plazo legal, el procedimiento pasa a la Suprema Corte para que ésta insacule a los consejeros (artículo 41, fracción III, apartado A y fracción V, apartado A). Con ello, el artículo 41 sigue creciendo de manera desmedida, pero, se abona a la imparcialidad, especialidad del nombramiento de los consejeros electorales. *Ibidem*, p. 45 [Consultado: 13 de junio de 2018, 23:34 hrs.].

³¹⁰ Asimismo, la reforma permite la reelección limitada de los diputados federales y locales, de los senadores y, en algunos casos, de los presidentes municipales, regidores y síndicos (únicamente si la duración del mandato de los ayuntamientos no supera los tres años). Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados federales hasta por cuatro. Es una reelección limitada, ya que deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (artículo 59 y artículo 115 de la CPEUM). La reforma se aplicará a los diputados y senadores elegidos en 2018. *Ibidem*, pp. 58 y 109.

³¹¹ *Cfr.*, Cárdenas Gracia, Jaime, “La Constitución de 1917 y las reformas estructurales”, en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coord.), *100 Años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 134.

materia educativa³¹², de telecomunicaciones, laboral, fiscal, energética, promovidas por el gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto mediante el llamado “Pacto por México”. Fueron fuertemente debatidas y dieron origen a diversos foros de discusión al ser consideradas reformas “centralizadoras, neoliberales e irresponsables con las actuales y las nuevas generaciones”. En cambio, la élite, política y económica, que promovió tales reformas estructurales consideró que modernizan y colocan a México en una situación de entendimiento con los países del primer mundo y con los organismos financieros internacionales³¹³. Lo cierto, es que sólo el tiempo mostrará la eficacia o no de las reformas. Lo que se puede adelantar es que, siempre que un acuerdo político o una reforma constitucional no sea representativo de la sociedad plural, estará, mayormente, destinados al fracaso, incluso si su contenido fortalece el desarrollo constitucional.

Como se observa, la constante en las reformas constitucionales es su carácter imperfecto e inacabado. La incansable búsqueda por maximizar los derechos humanos y los valores democráticos en algunas de ellas es evidente, por lo que sí es posible calificarlas como piezas del desarrollo constitucional. La reforma en materia de derechos humanos de 2011 es un claro ejemplo de ello, porque, pese a las asignaturas pendientes y a que la situación de violencia, pobreza e inseguridad que se vive en el país es cada día más alarmante, también es más frecuente que los jueces y las autoridades resuelvan mencionando los derechos humanos, contenidos en la Constitución y los Tratados Internacionales, interpretados y creados por la sociedad pluralista de forma cercana.

Del mismo modo, ocurre con la reforma político-electoral de 2014, que si bien es imperfecta va avanzando e incluso se avizora, muy pronto, otra transformación en la materia. Si se toma en cuenta lo anterior, el desarrollo constitucional depende

³¹² La reforma educativa, del paquete de las reformas estructurales, fue una de las que causó más rechazo por parte de los maestros, académicos y algunos partidos de oposición. Un tema tan delicado como el derecho a recibir la herencia cultural a través de la educación es absolutamente inaplazable, debe revisarse su contenido y adaptarse a las posibilidades e ideales concretos de la sociedad mexicana y no sólo de los partidos políticos.

³¹³ Jaime Cárdenas señala que la reforma en materia de transparencia es una reforma centralista que concentra en el órgano garante nacional las principales competencias y, el diseño de este órgano, entrega a los partidos mayoritarios, por la facultad que tienen para designar a los titulares del IFAI, el control de los asuntos de la transparencia y protección de datos personales del país. *Ibidem*, pp. 121 y 131-136.

entonces del desarrollo de los derechos humanos, de las garantías y mecanismos para su defensa, de las facultades y estructuras estatales, pero no sólo en el texto constitucional o como reforma constitucional, sino en el contexto, en la realidad. Si en la vida de los mexicanos los derechos humanos no se ven materializados no se puede hablar de desarrollo constitucional. Ahora bien, una sociedad que no cuenta con una “cultura constitucional” pluralista constituida por la conciencia, la diversidad de ideas, la tolerancia y la participación ciudadana en las reformas constitucionales no puede esperar como resultado un verdadero desarrollo constitucional. Así de simple y complejo a la vez.

B. Desarrollo con la Mutación

Para ejemplificar el desarrollo constitucional por mutación se utilizará la mutación por interpretación judicial. En la categoría de mutaciones por interpretación judicial se pueden identificar dos grupos. Si la interpretación judicial establece una interpretación directa y a la letra del texto constitucional se está ante una “mutación por defensa del texto constitucional” en la que se atiende a la Constitución y su dinámica de forma muy gradual. Como ejemplo de este tipo de mutación y siguiendo la línea de los derechos humanos, se tiene a la resolución emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de abril de 2010, en la que se revoca la sentencia emitida por el Juez Cuarto de Distrito en el estado de Querétaro. En ella se declara por unanimidad la inocencia y puesta en libertad de Alberta Alcántara y Teresa González, acusadas de secuestrar a seis agentes federales de investigación³¹⁴.

En la sentencia se consideró vulnerado el principio de presunción de inocencia y el debido proceso, por lo que el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa (TFJA), en 2013 ordenó el pago de 20 mil salarios mínimos a cada una como indemnización por daño moral, así como el reconocimiento de su inocencia en una

³¹⁴ Cfr., Sánchez Cordero, Olga, “Caso Alberta y Teresa: una apelación extraordinaria”, *Revista Nexos*, México, 13 de mayo de 2010, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=caso-alberta-y-teresa> [Consultado: 4 de julio de 2017, 13:45 hrs.].

disculpa pública³¹⁵. Derivado de todo ello, y aunque muchos años después, el titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Raúl Cervantes, en febrero de 2017 ofreció una disculpa pública a las dos mujeres *hñähñú* (otomíes), Teresa y Alberta, así como a Jacinta Francisco Marcial³¹⁶, otra implicada que había sido liberada en 2009. Tal desenlace no sólo se debe a la labor de los ministros, sino que fue principalmente resultado de la comprometida y loable labor del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh)³¹⁷.

El hecho ocurrió en 2006, la liberación de las mujeres indígenas entre 2009 y 2010, la reparación del daño en 2013 y la disculpa en 2017. Tuvieron que pasar 11 años para que se reconociera públicamente su inocencia, pero, al final la justicia llegó. La defensa de la Constitución por parte de los operadores jurídicos, de las víctimas, de luchadores sociales, y en general de los ciudadanos comprometidos rindió frutos en una sentencia que representó una loable mutación constitucional.

Pese a que el recurso de apelación es rara vez atraído por la Corte, cuatro ministros la ejercieron de oficio y con ello las víctimas fueron protegidas por la justicia federal y no sólo eso, también se conformó una sentencia histórica para la reparación del daño por parte del TFJA, acorde con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 6 junio de 2011, que señala la obligación que tienen todas las autoridades del Estado de respetar, proteger, garantizar, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos provocadas por la actuación de los servidores públicos, y en apego a la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011 que determina que la jurisprudencia emitida por la Corte

³¹⁵ Cfr., Solís, Rosalía, “El caso por el que la PGR se disculpó”, *Periódico Milenio*, México, 21 de febrero de 2017, <http://www.milenio.com/policia/el-caso-por-el-que-la-pgr-se-disculpo> [Consultado: 4 de julio de 2018, 22:18 hrs.].

³¹⁶ Cfr., El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) asumió la defensa de Jacinta porque detectó que se vulneraron sus garantías procesales, nunca tuvo acceso a un intérprete o traductor El 22 de diciembre de 2008 se presentó la apelación a la sentencia y luego de tres años y un mes presa, el 15 de septiembre de 2009 Jacinta recobró su libertad por las conclusiones de no acusación presentadas por la PGR (desistimiento). Solís, Rosalía, “El caso por el que la PGR se disculpó”, *Periódico Milenio*, México, 21 de febrero de 2017, <http://www.milenio.com/policia/el-caso-por-el-que-la-pgr-se-disculpo>, [Consultado: 4 de julio de 2018, 22:25 hrs.].

³¹⁷ Cfr., Lamas Martha, “El caso Jacinta, Teresa y Alberta: ¿Y los seis policías?”, *Revista Proceso*, México, 27 de febrero de 2017, <https://www.proceso.com.mx/475942/caso-jacinta-teresa-alberta-los-seis-policias> [Consultado: 4 de julio de 2018, 13:14 hrs.].

Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas³¹⁸, ya que fue con fundamento en la “reparación integral del daño” en el derecho internacional de los derechos humanos que se ordenó a las autoridades del Estado ofrecer una disculpa pública³¹⁹ y no sólo el pago de una indemnización monetaria.

En la tan esperada disculpa pública por parte de la Procuraduría General de la República, la maestra Estela Hernández, la hija de Jacinta señaló:³²⁰

Este caso cambió nuestra vida para ver, saber y sentir que las víctimas nos necesitamos, que lo que al otro le afecta, tarde o temprano me afectará a mí. Nuestra existencia hoy tiene que ver con nuestra solidaridad con los 43 estudiantes normalistas que nos faltan, con los miles de muertos, desaparecidos y perseguidos, con nuestros presos políticos, con mis compañeros maestros caídos, cesados por defender lo que por derecho nos corresponde: mejores condiciones de vida y de trabajo”. La maestra Estela Hernández resumió su sentir diciendo: “hay que seguir luchando hasta que la dignidad se haga costumbre.

Por otro lado, el segundo grupo de mutación por interpretación judicial está constituido por las “mutaciones por ampliación del texto constitucional”, que son mutaciones más grandes, que no sólo defienden el texto, sino que enriquecen su contenido de forma más visible. De acuerdo con la reforma de derechos humanos de 2011 se establece la obligación de realizar una interpretación *pro-persona*, lo que implica intensificar la protección del texto constitucional en todos los casos.

³¹⁸ Cfr., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno, 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre de 2013, *op. cit.*, [Consultado: el 4 de julio de 2018, 16: 26.].

³¹⁹ Programa Universitario de Derechos Humanos, “Decisión histórica para reparación del daño en favor de Alberta Alcántara y Teresa González, mujeres indígenas injustamente encarceladas”, *Revista Perseo*, México, núm. 10, diciembre 2013, <http://www.pudh.unam.mx/perseo/decision-historica-para-reparacion-del-dano-en-favor-de-alberta-alcantara-y-teresa-gonzalez-mujeres-indigenas-injustamente-encarceladas/>[Consultado: 4 de julio de 2018, 22:19 hrs.].

³²⁰ Cfr., Lamas Martha, “El caso Jacinta, Teresa y Alberta: ¿Y los seis policías?”, *Revista Proceso*, México, 27 de febrero de 2017, <https://www.proceso.com.mx/475942/caso-jacinta-teresa-alberta-los-seis-policias>, [Consultado: 4 de julio de 2018, 17:19 hrs.].

Un claro ejemplo este tipo de “mutación por ampliación del texto constitucional” es la que modifica el concepto de “autoridad” en el juicio de amparo a lo largo de su existencia, desde que se establece en el siglo XIX. El caso *Marcolfo F. Torres* (1919) fue la primera sentencia que modificó el concepto de “autoridad” señalando que por autoridad debía entenderse “todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho”, en el caso particular se trató de un Mayor retirado³²¹.

Años más tarde, ante el crecimiento del Estado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró importante determinar y puntualizar que sólo eran considerados actos de “autoridad” los emitidos por los órganos que formaran parte del Estado en su sentido más “estricto”, dejando fuera los actos de la administración pública paraestatal y de los privados, como los realizados por Petróleos Mexicanos y por los notarios. Pero, dadas las dificultades que provocó tal limitación, el pleno de la Suprema Corte, en el *Caso Trasviña* (1992), modificó nuevamente el concepto de “autoridad” entendiendo como tal a “aquellos funcionarios de organismos públicos (...) que afectan la esfera legal del gobernado”, en el caso particular se trató de una Universidad Pública³²².

La ampliación del término “autoridad” fue un claro ejemplo de desarrollo constitucional por mutaciones, que además de extender la protección al gobernado, dejó abierto el camino a nuevas interpretaciones, en las que algunos actos de los particulares eran incluidos en el concepto de “autoridad” para efectos del amparo. Sin embargo, no todos los gobernados corrían con suerte y muchas sentencias obedecieron a un enfoque tradicional que seguía limitando demasiado el concepto “autoridad”, por lo que fue necesario vislumbrar una reforma constitucional y legal que diera fuerza y sustento a la protección que hacían algunos jueces a los gobernados en contra de algunos actos de particulares.

³²¹ Cfr., Mijangos y González, Javier, “El amparo contra particulares La nueva ley de amparo” en José Ramón Cossío Díaz et al. (coord.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, pp. 274-277, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4317/19.pdf> [Consultado: 04 de julio de 2018, 16:35].

³²² Cfr., *Idem*.

Con fundamento en la ya mencionada reforma constitucional de derechos humanos del 6 de junio de 2011, en las interpretaciones de los jueces y la de los gobernados, recordando que esta última es la interpretación más extensa, la Ley de Amparo de 2013 estableció que la protección de los derechos fundamentales también procede contra particulares³²³.

Como se observa, no es una reforma constitucional del amparo la que introduce propiamente dicha protección, incluso la Constitución reitera que el juicio de amparo procede contra actos de autoridad (artículo 103, fracción I)³²⁴, pero es una reforma Constitucional, la reforma en materia de derechos humanos de 2011 la que permite, sustenta y da origen al amparo contra particulares, porque es ésta en su riqueza sistémica y la que admite ampliar el concepto de autoridad explícitamente en la nueva Ley de Amparo de 2013, en el artículo 5, fracción II: "(...) Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general"³²⁵.

Los legisladores recopilaron las mutaciones constitucionales positivas del concepto de "autoridad" y detallaron en la nueva Ley de Amparo. El tiempo ayudó a evidenciar que no sólo los entes públicos incurrieran en violaciones a derechos humanos, sino que los particulares también lo hacían. Lo que se explica por la enorme intervención de particulares e incluso la delegación de las funciones de vigilancia, certificaciones, inspecciones, seguridad, administración de reclusorios, transporte, protección al medio ambiente que realizaba el Estado³²⁶.

Diego Valadés señala que la norma suprema es universal y por tanto resulta vinculante para todos, por lo que, ampliar las garantías de los derechos fundamentales para ejercer su defensa contra particulares era un criterio necesario

³²³ Cfr., Valadés, Diego, *Constitución y la realidad...*, cit., p. 185.

³²⁴ Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., artículo 103, fracción, p. 95 [Consultado: 10 de junio de 2018, 22:34 hrs.]

³²⁵ Cámara de Diputados, *Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 4 [Consultado: 13 de junio de 2018, 22:34 hrs.]

³²⁶ Cfr., Valadés, Diego, *Constitución y la realidad...*, cit., p. 187.

y de “vanguardia”³²⁷. Sin embargo, aun con las ventajas y el desarrollo propiciado por las mutaciones constitucionales, en la práctica el reto sigue siendo ampliar la protección de derechos humanos, ya sea en las relaciones frente al Estado o entre particulares, es decir, construir un sistema que se oriente a la materialización de los derechos humanos.

Finalmente, debe apuntarse que los ejemplos enunciados son sólo una muestra del efecto que tienen las mutaciones realizadas por los jueces en el desarrollo constitucional, pero no deben considerarse las únicas ni las más importantes, como ya se dijo las interpretaciones más diversas y profundas de la “sociedad abierta” y de las restantes funciones estatales, juegan un papel previo, determinante y de empuje para llegar a consolidar las mutaciones en una interpretación judicial. Más adelante se detallarán las interpretaciones de la “sociedad abierta”.

C. Desarrollo con Pactos, Cartas, Declaraciones o Tratados Internacionales

Aunque no forma parte de las clasificaciones clásicas de “cambio constitucional” o de desarrollo constitucional, las Constituciones también se desarrollan con la adopción de instrumentos internacionales, e incluso las mismas Constituciones fungen como modelos de desarrollo de instrumentos internacionales. Un ejemplo de ambos supuestos se dio en el proceso de creación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, formada a partir de la riqueza cultural, el pluralismo y los liderazgos del mundo; y al mismo tiempo es un modelo internacional que desarrolló las Constituciones de diversos países.

Mary Ann Glendon explica que la Declaración Universal de los Derechos Humanos no es una muestra más del dominio cultural de occidente como se piensa; explica que es un producto inacabado y construido sobre el acuerdo pluralista de “los principios mínimos que integran la dignidad humana”. La Declaración, expone la autora, es un documento que contiene principios de muchas tradiciones

³²⁷ Cfr., *Idem*.

culturales, es un acuerdo cultural sobre ciertos derechos, una Declaración en la que ninguna filosofía prevalece sobre el resto. Glendon resalta que en las raíces de la Declaración hay más influencia de las modernas tradiciones jurídicas de Europa continental y Latinoamérica, incluso de Asia y de África, que de “documentos individualistas” propios de la tradición anglosajona³²⁸.

La autora hace referencia particular al esfuerzo de los países de América Latina por insertar propuestas de corte social, con base en sus propias experiencias, como fue el caso de la Constitución mexicana de 1917; determina con claridad que, aunque no se haga alusión a ello entre los estudiosos, la idea de “justicia social y económica” en la Declaración está basada en gran medida en modelos latinoamericanos (chileno y panameño), por lo que incluso califica a Latinoamérica como el “crisol olvidado” de la idea de los derechos humanos Universales. Explica cómo las aportaciones de Chile y Panamá eran compatibles con una amplia gama de culturas no occidentales y por ello fueron acogidas con éxito. Detalla cómo las ideas de los países latinoamericanos además de estar influidas por la retórica de la revolución americana y francesa estaban ligadas a la tradición del “derecho natural” tomista en la que era “central la idea de humanidad común entre todas las personas”, misma que sirvió para la defensa de los indígenas durante la conquista española del “Nuevo Mundo”, con figuras clave como Fray Bartolomé de las Casas³²⁹, quien condenaba la esclavitud³³⁰.

En relación con la importancia de los liderazgos, misma que se ha venido esbozando un poco, Glendon observa que: René Cassin (Francia), Eleanor Roosevelt (USA), Peng-chun Chang (china), Chales Malik (Liga Árabe) “fueron personas adecuadas que estuvieron en el momento preciso”. Para ella sin las

³²⁸ Cfr., Glendon, Mary Ann, *Un mundo nuevo. Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, trad. de Pallares Yabur, Pedro de Jesús, México, FCE-CDHDF-Universidad Panamericana, 2011, pp. 30, 32, 52, 132 y 244.

³²⁹ Fray Bartolomé de las Casas, con fundamento en el derecho natural, consideró injusta la empresa de conquista y exigió que a los indios se les respetara su libertad y posesiones. Para Bartolomé parte de los derechos naturales son: la sociabilidad, por el cual el hombre se acompaña de otros hombres para el “bien”, la igualdad, que ve a todos los hombres como poseedores de una misma naturaleza humana; y, la libertad, apelando a la racionalidad humana. Cfr., Saldaña Serrano, Javier, *Derecho Natural, Tradición, Falacia Naturalista y Derechos Humanos*, México, UNAM-IJ, 2012, p. 7.

³³⁰ Cfr., Glendon, Mary Ann, *op. cit.*, pp. 320, 338, 339, 345 y 347.

cualidades de cada personaje la Declaración probablemente nunca hubiera existido. Agrega a la lista de líderes a John P. Humphrey (Canadá) redactor de uno de los borradores de la Declaración y a Hernán Santa Cruz (Chile), promotor de los derechos económicos y sociales de la Declaración a partir de la influencia de dos encíclicas papales que fundamentaban la justicia social en la dignidad humana: la *Rerum Novarum* de 1891 y la *Quadragesimo Anno* de 1931, en las que se reafirmaba la obligación de un salario digno, de socorrer a los necesitados y sobre todo de evitar el “individualismo y el colectivismo extremos”³³¹.

Todos ellos jugaron un papel primordial para la autora, pero enfatiza en la aportación latinoamericana porque considera que fue uno de los principales factores para evitar los “excesos” individualistas o colectivistas y dar paso al “modelo de los derechos humanos” en el mundo, es decir, fue la tradición latinoamericana la que permitió el consenso entre países con culturas tan diferentes, por su alcance multicultural sobre la dignidad humana. El propio Malik, secretario de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, destacó la importancia de las aportaciones latinoamericanas de forma oficial y reconoció el trabajo de Hernán Santa Cruz y de otros latinoamericanos; asimismo, reconoció el trabajo de Minerva Bernardino (República Dominicana) por haber propuesto la equidad de derechos entre hombres y mujeres³³².

De esa forma, nuevamente el pluralismo y los liderazgos dieron como resultado el desarrollo constitucional de distintos países al adoptar la Declaración. Sin embargo, no se puede olvidar que, tal como sucede en las mutaciones y en las reformas constitucionales, es la cultura de cada persona, de cada comunidad, y de cada país la que deberá contener y conservar un pluralismo como elemento indispensable para seguir alcanzando realidades más democráticas. El mismo Gandhi recomendó a los redactores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que “recordaran que el respeto a los derechos depende en última

³³¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 32, 33 y 348-350.

³³² Cfr., *Ibidem*, pp. 353-355.

instancia, del arraigo en hábitos y sus actitudes, por lo que tienen que ver mucho más con un deber que con una exigencia”³³³.

IV. Reflexiones finales

En este capítulo se hizo referencia a la vida de la Constitución, a su cambio a través de las mutaciones y reformas constitucionales, e incluso a su cambio con la adopción de Tratados internacionales, ello para identificar cómo se originan las transformaciones de la constitución que desembocan en un verdadero desarrollo constitucional. Con la guía de diversos autores se pudo confirmar lo que ya había establecido Häberle en toda su obra: que el eje de dicho desarrollo estaba en la cultura, en aquella forma en que las sociedades “transforman su mundo”³³⁴. Conforme se avanzaba en la investigación se fue dilucidando que el elemento de la cultura, específicamente de la “cultura constitucional”, que determinaba el desarrollo constitucional es el pluralismo. Se concluyó que el corazón del cambio calificado como desarrollo constitucional, aquel en el que la dignidad humana, la paz, la libertad, igualdad, y en general los derechos fundamentales se materializan en la realidad, sólo puede darse en el respeto y la tolerancia por la diversidad de ideas, intereses y valores.

Se observó que el pluralismo es el componente que permite conquistar la Constitución del Estado Constitucional, aquella que es del tipo democrática, que es la proyección cultural de una sociedad, precisamente porque esa Constitución es el reflejo del “legado cultural” de una sociedad compleja y diversa³³⁵. El pluralismo permite y obliga a entender a la Constitución como cultura, como ente vivo y dinámico, como un conjunto de normas, opiniones y prácticas que se reinventan y renuevan para organizar al Estado y la sociedad. Es ese pluralismo el que le da legitimidad y permite que la Constitución mantenga el equilibrio, mediante la inclusión de las diversas opiniones y deseos de la sociedad, de las mayorías y las

³³³ *Ibidem*, p. 130.

³³⁴ Béjar Navarro, Raúl, *op. cit.* p. 300.

³³⁵ *Cfr.*, Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, *cit.*, pp. 34, 35 y 106.

minorías, el pluralismo regula y detona los cambios constitucionales para adaptar la norma al contexto.

Para comprobar la premisa de que el pluralismo es el motor de la Constitución democrática, en este capítulo se hizo referencia a algunos ejemplos en los que el pluralismo (aun limitado) se hizo presente en la mutación, la reforma constitucional y la creación de Tratados Internacionales, como fue el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para adaptar el texto constitucional a la realidad, conservar la fuerza normativa de la constitución, para en síntesis lograr el desarrollo constitucional.

No obstante, la regla general es que en el cambio por mutación, ya sea en la interpretación judicial (defensa y ampliación del texto constitucional); en la interpretación de los órganos del Estado (ejecutivo y legislativo) y la interpretación de los actores político-constitucionales (“sociedad abierta”), aparezca un limitado pluralismo, es decir, aparecen los jueces, las partes de un juicio, los litigantes, los burócratas, servidores públicos, grupos empresariales y partidos políticos, y otros grupos de poder, pero no los ciudadanos participando directamente. Las sentencias, las decisiones políticas y las interpretaciones de la Constitución en general son determinadas por élites rapaces y no por la sociedad. La sociedad no ha sido “guardiana de la Constitución”, como lo pide Häberle³³⁶. Por consiguiente, partir de ello se dilucida que la sociedad tampoco expresa pluralismo en las interpretaciones constitucionales de su día a día, al vivirla, al cumplirla, al opinar sobre ella, lo cual es considerablemente grave, pues es el origen del problema. En este punto debe aclararse que el problema no sólo descansa en la base (no plural) de creación del texto y en el texto mismo, sino que además trasciende a la materialización de las conquistas que prevé la norma, como es el caso de los derechos de corte social que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917.

Asimismo, en el cambio constitucional por reforma se analizaron las pautas y las normas del procedimiento de reforma constitucional, entre las que se destacó la ausente participación del pueblo o la sociedad en todas las etapas del

³³⁶ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 323.

procedimiento. Se reveló que, en las reformas constitucionales en México, los representantes populares, los encargados de dar voz tanto a minorías como a mayorías, atienden a intereses particulares; asimismo, los mecanismos de participación directa han resultado ineficaces (iniciativas y consultas populares), lo peor es que, la sociedad se ha mantenido desorganizada y no aparece en el escenario de las reformas constitucionales ni de la toma de decisiones importantes para el país.

En suma, el bajo nivel de pluralismo en la “cultura constitucional” del mexicano surge entonces del mal funcionamiento de las instituciones de representación política, de participación directa y de la organización de la sociedad. Con ello, la Constitución y el Estado mexicano aún está lejos de consolidarse en un Estado Constitucional con una Constitución de tipo democrática. Si bien existen ejemplos de mutaciones constitucionales y de reformas constitucionales exitosas que no se pueden soslayar, es inexorable seguir en el camino de la cimentación cultural de la diversidad, el debate y el acuerdo, ya que existen materias como la seguridad nacional y pública que en México no se encuentran garantizadas por el Estado.

En este capítulo se confirmó lo que ya se había señalado en el primero: la senda para garantizar la libertad, la seguridad y la igualdad es el pluralismo. El pluralismo implantado en la “cultura constitucional” la fortalece y le permite filtrar la interpretación que la sociedad realiza al texto y contexto constitucional, produce “cristalizaciones culturales”, que son los acuerdos culturales que forman y actualizan a la Constitución de un Estado mediante mutaciones o reformas constitucionales. Todo esto ocurre en la dimensión cultural, por ello una solución elemental es fijar en la cultura de forma permanente al pluralismo, a ese elemento que va a permitir expresar y debatir la diversidad de ideas, valores e interés que tiene la sociedad sobre el texto y su realidad, para materializarlas en un acuerdo. Será ese pluralismo el que decida las interpretaciones culturales de la Constitución, el que fortalezca la “cultura constitucional” y a la vez desarrolle a la Constitución³³⁷.

³³⁷ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, cit., pp. 39-41.

CAPÍTULO TERCERO. PLURALISMO Y ELITISMO

El pluralismo se ha venido abordando como elemento constitutivo de la Constitución viva de tipo democrática. Se recordará que el proceso se ordenó así: el pluralismo implantado en la “cultura constitucional” la fortalece y le permite filtrar la interpretación que la sociedad realiza al texto y contexto constitucional; así se producen “cristalizaciones culturales”³³⁸, que son los acuerdos culturales que forman y actualizan a la Constitución de un Estado mediante mutaciones o reformas constitucionales.

Sin embargo, el pluralismo tiene un ámbito mucho más amplio antes de posarse en la Constitución. El mismo Peter Häberle lo considera un principio filosófico, mientras que Dahl lo concibe como un modelo para la democracia, y Berlín como la condición de los valores en la sociedad. Por ello, en este capítulo se pretende dar un panorama mucho más general del pluralismo para poder entender con más claridad cómo opera en la “cultura constitucional”.

Lo primero será definir a cabalidad qué es el pluralismo, cómo opera en la sociedad, en el Estado, en los diversos modelos que se han establecido en la búsqueda de la democracia, cuáles son los peligros de los “grupos pluralistas”, sus éxitos y sus retos. Posteriormente, es de carácter primordial profundizar en el pluralismo para atisbar que su adecuado funcionamiento requiere del acompañamiento de un modelo conocido como “elitismo” considerado por muchos como la antítesis del pluralismo. Sin embargo, se aclarará que existe un tipo de “elitismo” que no se opone con el pluralismo y que, por el contrario, es necesario para su progreso, es parte esencial del mismo pluralismo.

I. Sociedad Política

Si se habla de pluralismo se hace referencia a un tipo de sociedad, Häberle usa el término pluralista y “sociedad abierta” como sinónimos³³⁹. Pero, antes de hacer

³³⁸ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, cit., pp. 39-41

³³⁹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 83.

referencia a un tipo determinado de sociedad como es la pluralista y abierta, es necesario delimitar y dar contenido al término sociedad, Estado y democracia. La sociedad no debe ser entendida como aquel ente abstracto, poderoso pero indescifrable y tampoco debe concebirse como aquel conjunto de grupos poderosos que dirigen a la sociedad, porque la sociedad está conformada por todos. Por otro lado, es importante ubicar que el Estado forma parte de un todo, forma parte de la sociedad, que no es el ente supremo por sí mismo, sino que se le otorga dicha condición para que pueda cumplir con las tareas que tiene encomendadas. Finalmente, la sociedad se ha organizado con ayuda del Estado Constitucional, porque este último se deriva directamente, de la garantía de la dignidad humana (“premisa antropológico-cultural”), cuya consecuencia organizativa es la democracia, es decir “el gobierno de los ciudadanos”³⁴⁰. Así se entrelazan dichos términos que a continuación se detallan.

1. *Sociedad y Estado*

Para Ortega y Gasset la sociedad es la “unidad dinámica espiritual que forma un ejemplar y sus dóciles (...) es un aparato de perfeccionamiento”. Según el filósofo, el mecanismo elemental creador de toda sociedad es: “la ejemplaridad de unos pocos articulada en la docilidad de otros muchos”, el resultado, dice, es que el ejemplo “cunde”, los inferiores se perfeccionan en el sentido de los mejores. Explica que ese entusiasmo por lo “óptimo” es lo que lo hace diferente al hombre del animal y permite la “progresividad de la especie humana. Así se conforman la sociedad, entre gente que manda y gente que obedece. Dicha obediencia, según Ortega y Gasset se fundó como “homenaje a hombres modelo” para las sociedades primigenias y de ahí su influencia en la sociedad³⁴¹.

Asimismo, Bobbio señala que toda sociedad, especialmente la “sociedad política es un producto artificial de la voluntad de los individuos”³⁴². A ambas ideas:

³⁴⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 318 y 328.

³⁴¹ Cfr., Ortega y Gasset, José, *Antología...*, cit., pp. 173-175.

³⁴² Bobbio, Norberto, *op cit.*, p. 17.

perfeccionamiento y voluntad, se suman a otra idea, la de “sociedad libre” de Sartori, como aquella en la que el Estado mantiene una estructura de poder capaz de neutralizar todo “poder excesivo”. Sartori advierte: “los partidos, los parlamentos y la Constituciones se convierten en indicadores engañosos y por tanto no son un signo ni una expresión de sociedad libre si no reflejan una estructura pluralista de fuerza estabilizadoras que se auto-limiten recíprocamente”, si una sociedad está expuesta a “poderes ofensivos” sin adecuados controles de defensa, como lo es el pluralismo en sí mismo, significa que la sociedad esta “desequilibrada”³⁴³.

De ese modo, la sociedad puede ser entendida como unidad constituida de manera voluntaria y libre para alcanzar el progreso y perfeccionamiento de la humanidad, que para ello deberá apoyarse de otra unidad llamada Estado y de una estructura pluralista que equilibre los poderes tanto en la sociedad, como en el mismo Estado. Así, como se observa, en el ideal de sociedad y de Estado se encuentra previsto el pluralismo como la estructura que hace libre a la sociedad.

Ahora bien, Maritain ayuda a entender la relación entre la sociedad y Estado, la ordena así: “el cuerpo político o la sociedad política y libre es el todo, y el Estado es parte de ese todo”. Circunscribe que la sociedad es “política” siempre que reconociendo su pluralidad, estructuras y dinamismo tienda a un bien humano concreto y total: el “bien común”, es decir, busque la justicia como condición primordial para su existencia. Nuevamente, para Maritain, igual que en Sartori, la pluralidad es la característica eje para el funcionamiento de la sociedad, es el rasgo que le da el carácter de política a la sociedad. Maritain anota que tal “sociedad política” debe hacer del Estado un “organismo supremo”, pero al mismo tiempo “subordinado” a la sociedad, que se ocupe solamente de la “supervisión final” para lograr el “bien común del cuerpo político” y garantizar la justicia y el derecho³⁴⁴.

En Maritain la “sociedad política” es la que forma al Estado, la que le otorga esa “supremacía funcional” y la autoridad, que no tiene por sí mismo. “Sociedad política” entendida como el pueblo, como la multitud de personas que se reúne para

³⁴³ Cfr., Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, cit., pp. 310 y 316.

³⁴⁴ Maritain, Jacques, *op. cit.*, pp. 22-24.

lograr el “bien común de sus humanas existencias”. Maritain aclara que pese a la “supremacía funcional” del Estado, el pueblo es libre y superior, está por encima del Estado, se sirve y necesita de él, porque es el Estado el encargado de protegerlo en sus derechos, de mejorar sus vidas contra el “particularismo” de los grupos privilegiados; y por tal superioridad de la sociedad estima necesario que el pueblo tenga la voluntad y los medios, de asegurar la vigilancia sobre el Estado³⁴⁵. Es decir, si bien el Estado es una unidad de la “sociedad política” encargada del mantenimiento de la ley, del bien común y de imponer justicia; la “sociedad política” debe cumplir principalmente con una tarea: desarrollar los medios para poder elegir, fiscalizar y apoyar al Estado como parte también integrante de la sociedad política. En síntesis, tanto la sociedad como el Estado se deben vigilar mutuamente, lo que se entiende porque ambos constituyen una misma y magna unidad.

Por otro lado, García-Pelayo explica que la sociedad y el Estado son dos subsistemas diferentes, pero completamente interdependientes, vinculados y condicionados cada vez más por la tendencia hacia difuminar los límites entre ambos subsistemas³⁴⁶. Señala que uno de los rasgos característicos de la sociedad y el Estado es la complejidad originada por las funciones del Estado y de la pluralidad de actores que intervienen en su actividad³⁴⁷. La segunda afirmación de Pelayo es innegable y coincide con lo asentado en la teoría general de sistemas de Luhmann, puntualmente en el reconocimiento de la complejidad del sistema sociedad por la “sobreabundancia de relaciones y posibilidades”. No obstante, la primera afirmación en donde le da la categoría de subsistema a la sociedad no es correcta conforme al mismo Luhmann, ya que para el autor alemán la sociedad es el “sistema” que busca describir y no un subsistema más³⁴⁸.

³⁴⁵ *Cfr.*, Ibidem, pp. 37, 38, 40 y 41.

³⁴⁶ El análisis sistémico ayuda a comprender una serie de relaciones complejas entre la política, el derecho, la economía. Véase lo señalado por: Bertalanffy Ludwig, Niklas Luhmann, David Easton, Edgar Morín, Ilya Prigogine, entre otros.

³⁴⁷ El Estado, en términos de Pelayo, se articula a un sistema más amplio al que puede denominarse sistema político y que esta “constituido por las relaciones de competencia, conflicto y cooperación entre los poderes del Estado y los poderes de sociales, y de estos entre sí, por la determinación del contenido de las decisiones imperativas y de los programas de acción estatal”. *Cfr.*, García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 113, 115 y 191.

³⁴⁸ Luhmann ve a la complejidad como la información que le falta al sistema para poder comprender su entorno a sí mismo; señala que no se trata de aniquilar la complejidad sino de reducirla mediante la

No obstante, durante su obra García-Pelayo explica a qué se refiere cuando habla de sociedad, describiendo a una “sociedad organizacional”, de “fuerzas sociales organizadas” como las únicas que pueden perturbar o apoyar a una “burocracia pública”, al Estado. De ahí que, para el autor la sociedad, es decir, sólo aquella organizada en grupos y con fuerza, constituya un subsistema. Y en ese sentido Pelayo tiene razón, ya que la sociedad así organizada puede constituir subsistemas, como el económico, por ejemplo. Además, agrega que entre el Estado y las “fuerzas sociales organizadas” existe una relación “condicional”, afirma que dichas fuerzas influyen directamente el Parlamento o Congreso, a través de la opinión pública y de los partidos políticos otorgándoles financiamiento. Por ello, propone disciplinar y regular a dichas fuerzas ya que representan intereses “sectorializados” y no “generalizados”, de no hacerlo advierte que se llegará a la “disolución de la unidad estatal” en manos de un “pluralismo corporativo”³⁴⁹. Cuidadosamente, Pelayo hace referencia a un pluralismo acotado, uno simulado y aparente, eso no se debe perder de vista.

Respecto a la regulación de las “fuerzas sociales organizadas”, se aprecia que es correcta la petición; asimismo, es necesario conformar nuevas fuerzas, ampliarlas a otros sectores que han sido relegados, reconocer la importancia de los diversos grupos sociales que no han sido exitosamente organizados, para que de ese modo la sociedad en su conjunto tenga participación, para que exista un amplio pluralismo, uno verdadero. Si se amplían las “fuerzas sociales organizadas” se podrá contar con una composición plural de intereses de la que se puede servir el Estado para llevar a cabo sus funciones. Lo que se debe buscar es poner en altavoz a la sociedad por completo, no eliminar a las voces existentes, sino incrementarlas, diversificarlas y regularlas. García-Pelayo no estaría de acuerdo con la idea de incrementarlas, ya que, afirma que la cooperación y retroalimentación entre grupos

observación de la sociedad, logra una “estabilidad dinámica”, ya que la evolución sólo es posible si existe complejidad, asimismo anota que la complejidad se reduce con complejidad. *Cfr.*, Luhmann, Niklas, *Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós, 2015, pp. 16, 27, 17, 35, 72, 73, 77 y 124.

³⁴⁹ *Cfr.*, García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 116- 129, 181.

de intereses, aun sin vicios de corrupción, y el Estado “quebrantaría la unidad sistémica”³⁵⁰ entre este último y pondrían en duda su capacidad de acción.

Es importante resaltar que el subsistema político, que contiene al Estado, puede diferenciarse de otros subsistemas sociales y puede compartir “energía o información” con los integrantes de otros subsistemas, como lo son las “fuerzas sociales organizadas”, sin temor a destruirse, ya que su modelo de operación lo delimita de otros subsistemas. El Estado, conforme la teoría de sistemas de Luhmann sería un sistema “autopoiético” y “autorreferente” en tanto que puede crear su propia estructura a través del propio sistema y sus límites, mismos que le permiten poseer “clausura y apertura” al “entorno”, para que pueda establecer relaciones consigo mismo y diferenciar estas relaciones de las relaciones con su “entorno”³⁵¹. El Estado puede seleccionar la información de su entorno y de otros subsistemas sin peligro de disolución. Por otra parte, si entendemos que el subsistema político forma parte del sistema social, las relaciones que estos mantengan no solo son necesarias, sino naturales.

Si bien la perspectiva sistémica es complicada en sí misma, brinda la posibilidad de descifrar relaciones de alta complejidad, como la de la sociedad y el Estado, que ya no se pueden agotar con “reduccionismos teóricos” y perspectivas “monodisciplinares”³⁵². Sartori utiliza dicha perspectiva sistémica y señala: “la sociedad no es sólo un sistema social distinto, independiente, autosuficiente con respecto al sistema político, es algo más: es el sistema social el que genera al sistema político”³⁵³. De conformidad con esto, sociedad y Estado, si bien están plenamente diferenciados, queda claro que el Estado surge y se debe a la sociedad, por ello, la vigilancia del Estado por parte del pueblo se halla inscrita en los principios de la “sociedad política”. Es así como el pueblo dispone de medios para ejercer control del poder: elige periódicamente a sus representantes en el ejecutivo, el legislativo e incluso en el judicial (indirectamente); asimismo, a través de sus

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 180.

³⁵¹ *Cfr.*, Luhmann, Niklas, *Sociedad y Sistema: la ambición de la...*, cit., pp. 19-26, 44.

³⁵² Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, pp. 168 y 236.

³⁵³ Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, cit., p. 241.

representantes fiscaliza, supervisa y presiona a su gobierno³⁵⁴; y, con herramientas propias de participación directa y con la obligación de constituir organizaciones pluralistas puede participar, vigilar y apoyar al Estado.

2. *Sociedad y Democracia*

Con lo anterior, se clarifica que la sociedad ha buscado a lo largo de la historia la forma de hacerse ver y cumplir con su objeto, que es el progreso de la humanidad. Para ello ha ideado diversas formas de organización para lograrlo. La forma organizativa de la dignidad humana, como componente del Estado constitucional, es la democracia: es “el gobierno de los ciudadanos”, de ahí que el pluralismo o la sociedad libre y “abierta” en la que todos son intérpretes y “guardianes” de la Constitución, en la que existe diversidad de intereses e ideas, sea también el lineamiento fundamental o principio constitutivo de la democracia. La democracia se desenvuelve no sólo a través de la relación de elección, “delegación y responsabilidad formalizada” del pueblo hacia los órganos del Estado³⁵⁵; sino, por medio de las formas “mediatizadas más finas” en la práctica cotidiana y en especial mediante la realización de los derechos fundamentales³⁵⁶. Es decir, la democracia se materializa mediante la interpretación de la “sociedad abierta” en el proceso constitucional.

Ahora bien, la democracia, entendida como el gobierno del pueblo o de los ciudadanos ha tratado de ser conquistada mediante diversos modelos, no siempre

³⁵⁴ *Cfr.*, Maritain, Jacques, *op. cit.*, p. 81.

³⁵⁵ Expresa David Runciman que la “temeridad extraordinaria” con la que a veces suelen actuar los ciudadanos al elegir a pésimos gobernantes, además de constituir una forma de expresar disgusto con el sistema, es también en realidad, manifestación de su “confianza esencial” en el mismo sistema político porque creen que sigue siendo capaz de protegerlos de las consecuencias de su decisión. Sin embargo, advierte que al final tal temeridad al elegir representantes sí constituye un riesgo, porque se daña y atrofia la “maquinaria del gobierno democrático” y la política misma; ya que, mientras el sistema intenta evitar el “colapso” “los verdaderos peligros” siguen creciendo y de ese modo es como “se acaba la democracia”. Por todo ello, identifica como elemento indispensable a la inteligencia política “afinada” para dirigir la “rabia popular” hacia las partes del Estado, y se agrega de la sociedad, que necesitan reformas. Es decir, invita a una participación más amplia y mejor dirigida. *Cfr.*, Runciman, David, “¿Es así como se acaba la democracia?”, trad. de Luis Gago, *Revista de Libros Segunda Época*, Madrid, 02 de enero de 2017, <https://www.revistadelibros.com/discusion/es-asi-como-se-acaba-la-democracia> [Consultado: 15 de noviembre de 2018, 16:45 hrs.].

³⁵⁶ *Cfr.*, Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, pp. 81, 82, 318, 323, 327, 328 y 431.

por la vía del modelo pluralista antes mencionado. Uno de los más emblemáticos es el “modelo marxista”; éste plantea que la libertad es imposible mientras la explotación humana continúe y la política sea dominada por clases. Así, propone una concepción de libertad con la igualdad en su centro, para dar paso a la representación del pueblo con un sistema de “delegación directa”, de “autorregulación” sin Estado. De ahí que David Held describa tal visión como el “fin de la política”, como un modelo autoritario, ya que en tal modelo no hay lugar al desacuerdo y al debate, a la formación de grupos y partidos³⁵⁷. El hecho de que los asuntos públicos o de interés general puedan ser discutidos, debatidos es esencial en cualquier sociedad, la política es inherente al ser humano. Asimismo, la desaparición del Estado planteada en el marxismo no sugiere un modelo de organización detallado, sino que lo deja todo a la esperanza en la autorregulación.

Otro de los modelos más sobresalientes es el “modelo elitista competitivo”, representado por Schumpeter, que tiene como principio la selección de una élite política de expertos y “gerentes técnicamente cualificados”³⁵⁸, lo que evidentemente acota las pretensiones democráticas bajo el argumento de la existencia de una sociedad pobremente informada, “fragmentada” y “emotiva”. Schumpeter, explica que, sólo en la antigüedad, en comunidades pequeñas con una estructura social simple, fue concebible que todos los individuos que constituyen el pueblo participaran en la toma de decisiones, pero, indica que en todos los demás casos, se debe estar dispuesto a renunciar al “gobierno por el pueblo y a sustituirlo por el gobierno con la aprobación del pueblo”, acompañado de múltiples formas en las que el pueblo puede influir a los que “efectivamente gobiernan”. Apunta que el “papel del pueblo” es sólo crear el gobierno, por tanto, concibe a la democracia únicamente como la oportunidad que tiene el pueblo de “aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle”³⁵⁹.

³⁵⁷ Cfr., Held, David, *Modelos de Democracia*, trad. de Teresa Albero, 2ª ed., Madrid, Alianza, 2001, pp. 160-167, 174-176.

³⁵⁸ Cfr., *Ibidem*, p. 224.

³⁵⁹ Cfr., Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Orbis, 1983, t. II, pp. 316 y 362.

La idea de Schumpeter en cuanto al crecimiento de la población, en un principio, parece ser lo suficientemente convincente como para no objetarla; empero, cuando el autor señala que el pueblo puede influir sobre quienes ha elegido para gobernar, queda claro que al final el pueblo puede hacerlo porque sobre él recae la soberanía. En consecuencia, sí se puede hablar del gobierno por el pueblo y del pueblo de forma indiscutible. La existencia de una élite política encargada de gobernar, no le quita la soberanía al pueblo, sino que la hace funcional; lo que sí eliminaría el “gobierno del pueblo” sería que dicha élite fuera inaccesible a los electores. El hecho de que el pueblo, tenga que organizarse eligiendo representantes y conformando a las élites políticas para poder llevar a cabo las tareas de gobierno, no le quita la calidad de sujeto gobernante, al contrario, lo obliga a organizarse para poder gobernar a lado de quienes de manera formal ha elegido para ello, la tarea del pueblo es formar parte, influir y fiscalizar a la élite política.

Sin embargo, este tipo particular de “modelo elitista” expuesto por Schumpeter está fuertemente arraigado y es tan adecuado para algunos, que en muchas ocasiones termina aplastando los esfuerzos de los ciudadanos organizados. Schumpeter no está equivocado, ya que describe una realidad, pero, una realidad que funciona mal y la da por correcta. La democracia no debe reducirse a ser un mecanismo de elección, sino que debe erigirse como una forma de vida. Su modelo elitista olvida el significado de la dignidad humana, no tiene un fundamento sólido, es arbitrario y parcial por no contemplar a los demás miembros de la sociedad.

Como respuesta al antidemocrático “modelo elitista” surge el “modelo del pluralismo” con el objeto de examinar las dinámicas de la “política de grupos”, de los “grupos de interés” organizados y de la competencia electoral. La idea era que el “modelo del pluralismo” mediante la inclusión de grupos garantizara el gobierno de las minorías, la competencia entre diversos grupos de interés, el consenso, el cambio continuo, la diversidad de posibilidades políticas y el surgimiento de una adecuada cultura política. El pluralismo se dio, pero no era el pluralismo que se

esperaba, surgieron muchos obstáculos, no previstos por sus exponentes³⁶⁰, por ejemplo, la disparidad de recursos y la diferenciada capacidad organizativa de los diversos grupos. Reconociendo el carácter complejo de la sociedad, el “modelo del neopluralismo”³⁶¹, recoge algunas preocupaciones, como la preeminencia de las corporaciones económicas, nacionales y multinacionales; la fuerza de los intereses sectoriales; la escasa base de recursos para la participación política; y el gobierno poco accesible³⁶² para identificar dónde está el origen de los problemas. Algunos de ellos han registrado el problema en la debilidad de las instituciones.

Lo más lamentable es que los resultados de ambos modelos evidencian que son pocas las organizaciones o grupos poderosos y dominantes que participan en las decisiones públicas; al tiempo que exhiben la baja eficacia de la representación política, con el propósito de explicar el porqué de la pobreza y la violencia, es decir, para mostrar el daño que provoca el desmedido poder de determinados grupos económicos nacionales e internacionales a la sociedad.

Al “modelo pluralista” y “neopluralista” le siguieron otros que buscaron por distintos medios dar solución a los problemas identificados por los “neopluralistas”. Uno de ellos, el modelo de la “democracia legal” fundado en el principio de la mayoría y del imperio de la ley para lograr una libertad política y económica, con la “mínima intervención del Estado”, sin embargo, tampoco ha resultado satisfactorio ya que tal visión económica ha reproducido sistemáticamente las enormes “asimetrías de poder y recursos” de manera natural³⁶³.

En contrapuesta nace un nuevo modelo de “democracia emergente”³⁶⁴ también conocido como “democracia participativa” estableciendo que de nada sirve la existencia formal de derechos si no pueden ser disfrutados; que la masa de individuos ve limitada su participación, para conquistar tales derechos, por falta de recursos y oportunidades; y, que el Estado es parcial en el trato a los ciudadanos,

³⁶⁰ Véase lo señalado por Eric A. Nordlinger y Andrew S. Mcfarland.

³⁶¹ Véase lo señalado por Christopher Pollit y Charles E. Lindblom.

³⁶² Held, David, *op. cit.* pp. 226, 246 y 247.

³⁶³ *Ibidem*, pp. 294 y 295.

³⁶⁴ Véase lo señalado por Paterman y Macpherson.

por lo que propone que el Estado sea democratizado, haciendo al parlamento, a la burocracia, a los partidos más accesibles y responsables, al mismo tiempo que la sociedad, las empresas, los movimientos y los grupos se democratizan también. El modelo contempla la participación directa en escenarios inmediatos y la representativa para la política nacional; y, establece que la competencia de partidos garantiza “sensibilidad” hacia los representados³⁶⁵. Este modelo ecléctico recoge ideas de los anteriores, del elitismo incluso (al dar un lugar sustancial a la democracia representativa) y se constituye como uno de los más objetivos y democráticos, sin embargo, no establece a detalle cómo materializar sus principios.

El último modelo es el de “autonomía democrática”, mismo que establece la adopción de medidas que “alivien las condiciones de los menos favorecidos” y “restringa el ámbito de los más poderosos”, lo que implica la reducción de privilegios. Las bases de este modelo muestran que una función primordial del Estado es generar las condiciones para el desarrollo político de la sociedad: libertad e igualdad. Es el Estado el encargado de controlar las fuerzas que se imponen a las instituciones, a los representantes, a la Constitución. Es un modelo que complementa al modelo ecléctico de democracia participativa. Finalmente, David Held, autor del estudio de los modelos clásicos y las variantes contemporáneas de democracia aquí reseñados, concluye que los modelos hasta ahora existentes parecen tomar como premisa la idea de que la política coincide con la esfera del Estado y las “relaciones económicas”, en consecuencia, el mundo de las “relaciones privadas”, cotidianas y de la mayoría de las personas, está excluido de la política³⁶⁶.

Se considera que tiene razón, los modelos de democracia o para la democracia llegan hasta la organización de grupos sociales, pero nunca llegan al individuo. Es precisamente esa observación la que otorga al modelo de la “sociedad abierta” de Häberle un lugar especial. Pese a ser un modelo concretamente constitucional, el pluralismo de Häberle en su dimensión cultural sí concibe a la política en el mundo de las relaciones privadas y además establece los principios y

³⁶⁵ Held, David, *op. cit.*, pp. 298-305.

³⁶⁶ *Ibidem*, pp. 262, 263, 362, 369.

canales para materializarlas. Para el jurista alemán, la democracia se despliega a través de las formas “más finas del proceso público pluralista de la política”, ya sea como partido político, como opinión científica, como grupo de intereses, y por supuesto como ciudadanos. Y rebasando límites, va más lejos al apuntar que la Constitución solamente puede ser “protegida políticamente”, o en la profundidad cultural, cuando “todos poseen la voluntad”³⁶⁷. La grandeza de Häberle está en que aporta un modelo de democracia pluralista basado en la fuerza de la Constitución cultural, fundado justamente en las realidades de cada uno de los intérpretes de la sociedad y también los describe agrupándolos. Su fuerza está en que brinda un modelo político-jurídico, un modelo cultural.

A. El Modelo de la Sociedad

Los modelos de democracia son eso: modelos, que han intentado explicar lo que se tiene, lo que se quiere y lo que se puede hacer en la sociedad para lograr construir una sociedad y un Estado democrático. Sin embargo, a lo largo de la historia han regido más unos que otros por diversas circunstancias. Por ejemplo, Bobbio explica que el modelo ideal del Estado democrático se intentó basar en la “soberanía popular”, en el pueblo como “unidad ideal”; así que fue ideado a imagen y semejanza de la “soberanía del príncipe”, del modelo de una “sociedad monista”. Bobbio apunta que, evidentemente, eso no fue posible porque la sociedad no funciona en una sola dirección, cuenta que muy pronto la “sociedad real” de los gobiernos democráticos no tuvo un sólo centro de poder, constituyéndose en una “sociedad pluralista”³⁶⁸, o aparentemente pluralista porque destacaban sólo algunos grupos poderosos que más tarde se convertían en élites. Con ello, queda de relieve como el modelo pluralismo y elitista coexisten, indudablemente con muchas dificultades, irregularidades, diferencias y modalidades no previstas en los modelos originales. En el modelo real de la sociedad no se ha podido eliminar el modelo elitista que surge desde la idea del “príncipe”, pero tampoco se ha logrado

³⁶⁷ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 327 y 432.

³⁶⁸ Cfr., Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 18.

desarrollar el pluralismo democrático tan ambicionado. Lo que se tiene es una mezcla entre ambos.

Para empezar a abordar el tema con más profundidad, es necesario hacer una advertencia, si bien el pluralismo implica organización, para algunos autores ésta no tiene como condición a la democracia³⁶⁹. Eso lo advierte Häberle, quien insistente en recalcar que el pluralismo al que él hace referencia es un pluralismo democrático, es decir, le pone apellido al inicio de su teoría y además lo funda en la “dignidad humana” para no dejar lugar a dudas³⁷⁰. Bobbio explica que, el pluralismo y la democracia no tienen la misma “extensión”, no son la misma cosa. Da un ejemplo: la sociedad feudal, conjunto de oligarquías, fue pluralista, pero no democrática. Explica que, el pluralismo o la sociedad pluralista es una “situación objetiva”, originada por el sólo hecho de contar con muchos centros de poder; en cambio la democracia implica la lucha contra el abuso de poder de los de arriba por parte de los de “abajo” y el control “reciproco” entre los grupos que representan diferentes intereses³⁷¹.

De ese modo, el pluralismo y la democracia son dos “frentes” distintos pero complementarios, se requiere tanto de la distribución del poder (pluralismo), como del “control del poder de abajo hacia arriba, y en el mismo nivel”. Su unión da como resultado una sociedad pluralista democrática o la democracia pluralista, en ella existen diversos grupos, en todos los niveles, en mutua competencia y control, desde grupos consolidados hasta pequeños comités ciudadanos, y por supuesto

³⁶⁹ Robert A. Dahl señala con respecto al pluralismo democrático que, la palabra pluralismo se refiere a la existencia de una pluralidad de organizaciones relativamente autónomas, en tanto a la democracia identifica al régimen donde existe control sobre las decisiones gubernamentales; los funcionarios son elegidos; todos votan y tiene el derecho de participar como candidatos y donde los ciudadanos tienen derecho a informarse y conformar asociaciones. Para Dahl todos los países “democráticos” son pluralistas en un sentido organizacional, es casi inevitable que se desarrollen organizaciones relativamente autónomas del Estado. Es decir, por el simple hecho de existir organizaciones se puede hacer referencia al pluralismo democrático, sin embargo, la idea es que el pluralismo organizacional abone y no sólo resida en la democracia establecida, aún limitada, la idea es que el pluralismo brinde más democracia, la cualidad de pluralismo democrático no debe ser dado en función del régimen en el que se desarrolla, sino en lo que ha logrado mejorar. *Cfr.*, Dahl Robert, *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, trad. de Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza, 1991, pp. 16, 21 y 38.

³⁷⁰ *Cfr.*, Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, p. 83

³⁷¹ *Cfr.*, Bobbio, Norberto, *op. cit.*, pp. 45-47.

individuos en particular. Pero, para que dicha unión ocurra se deben sortear grandes retos y dificultades, una de ellas es la baja capacidad organizativa, es decir, cuando no hay una participación grupal ni individual mínima; otra es irradiación de poder de determinados centros poderosos, ante los que queda en evidencia de la baja eficacia del gobierno para controlarlos. Como se observa, existen los dos extremos. En referencia a la proliferación de intereses de los grupos plurales poderosos, Bobbio señala que el problema surge de la incompetencia del grupo gobernante, quien en teoría debería estar “súper partes”³⁷², es decir, ser objetivo, imparcial autónomo, pero en la práctica no siempre es así. Ambas dificultades nacen de la tendencia elitista dominante y de la simulación del pluralismo en las organizaciones, por ello se dice que coexisten ambos modelos.

a. Elitismo y Pluralismo

Maurice Hauriou detalla la idea de que la soberanía reside en el pueblo. Señala que la soberanía, aquel “poder de acción” que emana y reside sólo en el “pueblo organizado o la nación organizada”³⁷³, provista de órganos de gobierno autónomos, en donde haya lugar para el poder de dominación del gobierno y para la sujeción de la nación; donde los poderes de gobierno mandan a nombre de la nación, y ésta obedece; en el que las órdenes de los poderes de gobierno sólo son manifestaciones de la soberanía si son aceptadas por la “voluntad general de la nación”, como muestra de que la “voluntad general” es más fuerte que el gobierno³⁷⁴.

Con ello la soberanía se torna en un poder que sólo reside en un pueblo organizado y respetuoso de la dignidad humana, es decir, aquel que es una

³⁷² Cfr., *Ibidem*, pp. 111.

³⁷³ Para Weber, en el lenguaje común “la nación” no se identifica con el “pueblo de un Estado”, es decir con los miembros de una comunidad política dada. La supremacía y la “insustituibilidad” de los valores culturales, como la raza, la lengua, los destinos políticos comunes, entre otros, son los que fundamentan la significación de la “nación”. Sin embargo, la mayoría de los autores utilizan dichos términos de forma indistinta. Esta investigación sigue esta última tendencia. Weber, Max, *Estructuras de poder*, trad. de Rufino Arar, Buenos Aires, La Pléyade, 1977, pp. 31 y 37-39.

³⁷⁴ Cfr., Hauriou, Maurice, *La soberanía nacional*, trad. de Ignacio Massot Puey, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 25 y 102.

sociedad pluralista democrática y está dotado de órganos estatales eficaces. Así, desde esta idea base, se conjugan el “modelo elitista” (al destacar la importancia de los órganos estatales) y pluralista (al establecer que la “voluntad general” es más fuerte que el gobierno), aunque con matices muy claros, en especial en el modelo del elitismo. Con este pensamiento dibujado por Hauriou y con la tendencia natural que se da en la realidad se logra conformar un equilibrio funcional, se puede desarrollar la Constitución democrática y, con ello, el Estado Constitucional.

Del mismo modo que Hauriou esboza su entorno en la idea de soberanía, De Miguel encuentra en la democracia una fórmula semejante, es decir, una idea llave que explica el modelo real de la sociedad. El autor señala que “no es posible la democracia (...) sin una considerable dosis de organización”. Organización³⁷⁵ fundada en procesos reales de “oportunidad” y “formación” de las “personas” dentro de la sociedad. Hace énfasis en que lo importante es diseñar un sistema democrático de organización en el que todo el pueblo participe, que sea igualitario, libre, con valores “comunitarios” y cooperativos, y con un sistema jerárquico muy limitado³⁷⁶. Es decir, se vuelve a ubicar en esta proposición la subsistencia de un elemento elitista, como lo es el establecimiento de jerarquías, y de varios elementos pluralistas, como lo son la libertad y la cooperación en la sociedad; pero, situando en primer lugar los procesos de formación de cada persona, lo que es el elemento que fortalece a ambos modelos, tanto al elitista como al pluralista. Häberle detalla con más precisión la importancia de la “imagen del ser humano”. Más adelante se hará la referencia puntual al individuo.

Para lograr conformar un “sistema democrático de organización”, en el que se considera existe un pluralismo con un elitismo que no se contraponen, sino que se equilibra, De Miguel aconseja eliminar el “mito” de que ya existe una “sociedad organizada”, apartar el cuento de su “racionalidad” y aprender cómo funcionan en

³⁷⁵ Señala De Miguel que la organización compleja moderna puede definirse como un instrumento que produce decisiones a nivel social, a nivel de la organización son sistemas de control de sus individuos, y considera las organizaciones participan de una dinámica natural, por tanto, aparecen en la sociedad. *Cfr.*, De Miguel Jesús M., *El Mito de la Sociedad Organizada. Premio de Ensayo: Miguel de Unamuno 1989*, Barcelona, Península, 1990, pp. 77, 105 y 108.

³⁷⁶ *Cfr.*, *Ibidem*, pp. 56 y 124-128.

realidad las organizaciones complejas por dentro, y qué grupos las integran y dirigen. Anota que las organizaciones contemporáneas, en el mejor de los casos, dan aparente solución a las problemáticas sociales, pero sin cambiar la estructura de sus desigualdades sociales; en el peor, las organizaciones sirven a menudo para no hacer nada o para evitar que otros participen³⁷⁷. Tener en cuenta lo anterior, es sin duda el primer paso para revertirlo.

Para él las organizaciones están casi siempre conformadas con un sistema jerárquico, en el que el poder está centralizado en la cúpula y en la simulación del poder “meritocrático”, de los que tiene más conocimiento, porque el autor observa que aun en sociedades organizadas y, sobre todo en las sociedades desorganizadas las personas que mantienen una posición alta en la jerarquía de las organizaciones son poderes que basan su dominio en factores como: familia, fidelidad, clase social, herencia y “hacer teatro” (adular) . No es difícil de encontrar tal descripción en los altos niveles de la organización, las designaciones muchas veces dependen del apellido y no del conocimiento. Además, una vez que las organizaciones concentran los recursos en manos de la cúpula o de una élite se establecen distinciones de participación muy marcadas entre los grupos que componen a la organización, las élites mandan y todos los demás se limitan a cumplir órdenes sin saber los propósitos verdaderos de dichos grupos privilegiados³⁷⁸.

Lo peor de todo es que son las organizaciones (empresas, escuelas, instituciones gubernamentales³⁷⁹, institutos, organizaciones religiosas, ejército,

³⁷⁷ *Cfr., Ibidem*, p. 87.

³⁷⁸ Si bien las organizaciones manifiestan que se orientan hacia determinados objetivos, los objetivos de las personas que controlan la organización se mantienen invisibles en muchas ocasiones, no sólo en el sector público, sino también el privado. *Cfr., Ibidem*, p. 89.

³⁷⁹ Un ejemplo que da el autor. La organización del “desgobierno” no es casual, “alguien sale ganando”, por lo regular las clases altas, la burguesía y la industria, sin embargo, la crítica se basa casi siempre en el sector público, cuando el problema está también en las organizaciones del sector privado que han vivido ocultos y protegidos, como los bancos, las mineras, la industria farmacéutica y militar, los medios de comunicación, instituciones financieras e incluso organizaciones internacionales. Para De Miguel, lo anterior confirma la teoría de la convergencia que apunta que el sector público y privado funcionan de forma muy similar, cada vez se parecen más entre sí, pero además con ello se observa que las élites sí que se organizan, aunque fuera de la organización, en cambio la sociedad en general, el pueblo, aún con la necesidad de resolver sus problemas, se mantiene pasiva y esperando que le marquen la dirección. La falta de organización del pueblo

partidos políticos, sindicatos) las que difunden ideologías, crean información y con ello presentan la realidad³⁸⁰ y también la determinan. Ese es el poder de las organizaciones, crean cultura, dirigen y controlan al pueblo desde espacios especializados.

Una vez que se observa el verdadero funcionamiento de las organizaciones se puede diagnosticar que el problema radica en la falta de organización de la sociedad; asimismo, proviene del tipo de organizaciones antidemocráticas que existen. Ambos problemas derivados en parte por la baja formación y valoración de lo personal, de lo individual. De esa forma, el modelo raquíticamente pluralista se convierte en elitismo viciado, porque como se aprecia el bajo nivel organizativo de la sociedad y el mal funcionamiento de las organizaciones o grupos pluralistas únicamente beneficia a unos cuantos.

En México, como en otras partes del mundo, no existe la participación individual valorada (ni por la persona misma, ni por las funciones estatales y mucho menos por las élites restantes), por lo que cuando se llegan a conformar en agrupaciones son fácilmente cooptadas por las cúpulas, que buscan controlar a la sociedad, definir sus valores, y transformar su realidad. Para la creación de los grupos pluralistas democráticos se debe primero considerar la formación para la participación individual del ciudadano, identificar el papel que tiene el individuo, el intérprete por sí mismo. Para luego integrarse en grupos que no tiendan a fortalecer el elitismo radical y expoliador.

es alarmante y peligrosa. Por ejemplo, De Miguel alude a que en la solución de conflictos sociales a veces son las “personas comunes” las únicas capaces de entender que es lo que realmente pasa, quedando inservibles las grandes teorías de los científicos sociales. Explica que tal aislamiento no es azaroso, sino que la burocratización, entendida como la incompetencia y lentitud de las personas que forman parte de la organización tiene que ver con la contradicción de los objetivos manifiestos y los reales que sólo las cúpulas o élites conocen. Para las élites la burocracia es una herramienta para mantenerse separadas de la clase subordinada y para el caso concreto de las organizaciones públicas, su falta de eficacia es incluso una forma de defenderse y de expandirse. Sin duda el ciudadano confundido con el papel que juega opta por pasividad sin advertir que, por su falta de interés en la toma de decisiones, en la construcción de su realidad, sus ideales, sentimientos y deseos muy probablemente quedarán fuera de los propósitos que después deberá seguir. *Cfr., Ibidem*, pp. 33, 35, 50, 96, 100, 112, 115, 118, 120 y 118.

³⁸⁰ *Cfr., Ibidem*, pp. 25, 68, 69, 94-98, 101, 106, 127 y 138.

Con lo anterior no debe entenderse que se desdeña al elitismo, lo que se desdeña es un tipo de elitismo uno tóxico que ha dominado a las sociedades. Debido a que existe un elitismo que sí funciona, que no se contrapone al pluralismo. De las élites compatibles con la diversidad se deben rescatar varios aspectos positivos, que ayudarán a construir un verdadero pluralismo, el primero: la capacidad que tienen de construir una cultura fuerte, los miembros actúan y se comportan conforme a códigos y valores que construyen para distinguirse, de ahí su cohesión; segundo, la planeación estratégica para incidir en las decisiones; y, el conocimiento sobre cómo funcionan las organizaciones por dentro. Se deben replicar todas esas ventajas y perseverancia en la “sociedad abierta”, para que no sólo se hable de unas cuantas élites, sino de miles y miles de grupos pluralistas democráticos, que sirven de contrapeso a las deformaciones que se llegan a configurar en relaciones de poder. Eso será lo que se retome de las élites. Pero antes de conformar o agrupaciones será fundamental insertar el modelo pluralista desde el fondo, desde el individuo, desde el ser humano. Häberle lo hizo, entendió el valor de las personas en los grupos, en la “sociedad abierta”, y le otorga el papel principal.

II. Pluralismo

Cuando se hace referencia a la relación entre sociedad y al Estado, como se puede recordar, se utilizan términos como grupos y organizaciones con los distintivos correspondientes, por ejemplo: organización estatal u organización empresarial; grupo de gobierno y grupo académico. Sin embargo, no son equivalentes, las organizaciones son entes amplios constituidos precisamente por grupos de personas, con objetivos a largo plazo, permanentes y con una estructura determinada, es decir, la organización incluye a los grupos. Por lo que los autores que han escrito sobre el pluralismo optan regularmente por hablar de grupos o poderes, porque es la forma más ordenada de entender cómo actúan las personas dentro de la organización. Lo mismo ocurre con los autores que estudian a las élites, hacen referencia a un conjunto de personas que pertenecen a un grupo determinado

y que constituye una de la organización. Lamentablemente nunca se llega a la persona, al individuo, al ser humano como sí lo hizo Peter Häberle.

Ahora bien, según un principio del pluralismo “la energía política debe surgir inagotablemente del pueblo”³⁸¹. El centro neurálgico del verdadero pluralismo es el pueblo. En el mismo sentido, para Burdeau en la sociedad pluralista, en lugar de dar su confianza al poder estatal que ha elegido, los miembros del grupo “cristalizan” otros poderes que retienen la “energía” con la que normalmente debería “alimentarse” el poder estatal. Y se adelanta a quienes consideran que la masa no puede ser crítica, señalando que, la “madurez intelectual del pueblo” que implica la aceptación de postulados sobre los que reposa el orden social, sólo puede cumplirse cuando existe una “expansión económica” que garantice igualdad de oportunidades. Al cumplirse esa condición el poder puede pretender “instalarse legítimamente” en el aparato estatal³⁸². Es decir, enlista el primer paso para que el pueblo se organice: igualdad de oportunidades, que en realidad es más que eso, es el primer paso para que las personas puedan vivir dignamente.

Para explicar la sociedad pluralista, Burdeau identifica a los “poderes de hecho”³⁸³ como aquellos competidores del “poder oficialmente establecido”, grupos “ocultos”, en donde no existe un pueblo homogéneo, pero donde hay en cambio una sociedad en que todos los “antagonismos de clases, de intereses y de creencias” se enfrentan y la democracia se convierte en una “prueba de fuerza”. Para el autor, los “poderes de hecho” siempre han existido y existirán, los “poderes de hecho” o las “fuerzas animadoras” de la democracia pluralista son agrupaciones que pesan sobre el aparato gubernamental y alimentan la vida política del país, lo que se considera óptimo, siempre que se equilibren las fuerzas. Incluso indica que en el pluralismo el poder, si bien sale finalmente de los “centros oficiales” de poder donde

³⁸¹ Maritain, Jacques, *op. cit.*, p. 84.

³⁸² *Cfr.*, Burdeau, Georges, *La democracia...*, *cit.*, p. 99.

³⁸³ Burdeau explica que cuando los “grupos de intereses” alcanzan su pleno desarrollo (entendiendo no sólo intereses materiales, sino también intereses espirituales relacionados con la instauración de un cierto tipo de ordenamiento social) se conforman verdaderos poderes. Como les falta el carácter oficial que le daría su integración en las instituciones constitucionales, les llama “poderes de hecho”. *Cfr.*, Burdeau, George, *Derecho Constitucional...*, *cit.*, p. 250.

se toman decisiones, se instala en organismos que no tienen ninguna de las “responsabilidades” del Estado. Productores y sindicatos: son ejemplo de estos últimos. Señala que la presión que ejercen dichas fuerzas políticas es perfectamente congruente con un régimen democrático, son un factor de “equilibrio”, pero advierte que la “desviación” aparece cuando el aparato gubernamental se alimenta sólo de una “ideología de clase” o de un conjunto de intereses particulares. En este caso en particular los “poderes de hecho” son “parásitos” y “explotadores del pluralismo” que usurpan la legitimidad de las comunidades para satisfacer sus “apetitos”, nos dice Burdeau³⁸⁴.

A ello se agrega que el aparato gubernamental en dicho supuesto también es un “parásito” que no logra establecer en un grado aceptable equilibrios a través de la diversidad. Caso contrario ocurre cuando los “poderes de hecho” y la organización estatal son abiertos, consistentes y expresan claramente su fin político, con ello se llega a la democracia llamada “pluralista”, en la que el pluralismo se analiza más como una “realidad de fuerza” que como la capacidad del Estado para dominar su oposición o para ser dominado por algunos grupos o poderes³⁸⁵.

Para Loewenstein, el pluralismo es un “control vertical” que se intercala entre los detentadores y los destinatarios del poder, y opera como una limitación impuesta a dichos detentadores. Aunque se considera que el pluralismo es más que un control, se acepta dicha concepción, ya que para el jurista alemán tiene varias aportaciones muy valiosas, considera que el pluralismo está constituido por grupos que representan la “variedad de intereses” de los miembros de una sociedad, funcionan como “detentadores oficiosos o invisibles de poder” según su grado de interacción en el ambiente político. Un grupo pluralista es para Loewenstein “cualquier asociación, organizada, liderada, jerarquizada, permanente y consciente de intereses comunes ya sean políticos, religiosos, económicos, empresariales, profesionales, militares y culturales”. Sin embargo, anota que dicho grupo se convierte en un “grupo de choque” si tiende deliberadamente a promover sus

³⁸⁴ Cfr., Burdeau, Georges, *La democracia...*, cit., pp. 46, 47 y 100-103.

³⁸⁵ Cfr., Burdeau, George, *Derecho Constitucional...*, cit., p. 251.

intereses, como el *lobby* americano, enfocado a persuadir a los miembros del Congreso y funcionarios claves del gobierno³⁸⁶. Cabe aclarar que Loewenstein ve al lobby americano como un “grupo de choque” por el contenido irresponsable de las peticiones y por las tácticas que usan para persuadir, no por la promoción directa de intereses en sí misma.

Como se observa, tanto en Burdeau como en Loewenstein se hace referencia a la deformación de los grupos pluralistas en “grupos de choque” y en “parásitos”. La esencia del pluralismo de ambos autores está en que los grupos pluralistas más diversos puedan participar en los procesos políticos, en libertad e igualdad, sin la dominación marcada de unos cuantos. No obstante, han identificado que la mayor parte de los que se han autodenominado “grupos pluralistas” y de sus integrantes carecen de un proceso sociopolítico adecuado para participar en los procesos políticos, de fuerza y de empuje para ser tomados en cuenta, ya que en ellos hay cierto grado de organización pero no están establecidas ni trabajadas fortalezas ni debilidades de cada persona, por lo que son fácilmente cooptados para trabajar a favor de las élites, que moldean incluso a los propios detentadores del poder y es ahí donde la democracia desaparece.

Lo que se busca resaltar es que antes de la conformación de grupos se requiere de un proceso de interpretación de la realidad y de un ambiente de aprendizaje personal; el pueblo, cada uno de sus miembros debe informarse, educarse y motivarse para actuar en la tarea de gobernarse, y ver en su participación una labor digna, importante y necesaria para hacer posibles sus aspiraciones y las de sus semejantes. Para ello Maritain señala que los ciudadanos deben entregarse al progreso de la “filosofía democrática”, a ilustrarse con respecto a su “carta común” y a la “lucha intelectual” contra las tendencias políticas viciosas³⁸⁷, es decir, lo primero es contar con una filosofía abierta en lo personal para después poder profesarla y aplicarla en grupos, en organizaciones, en la

³⁸⁶ El lobby se practica en otros países, pero con mucha más reserva lo que resulta poco favorable a la ciudadanía, ya que se considera que los grupos de presión siempre existen y la diferencia únicamente radica en si actúan de forma más o menos abierta u oculta. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 423-425

³⁸⁷ Maritain, Jacques, *op. cit.*, pp. 140-141.

sociedad; es entender qué lugar se tiene en el mundo y cuál se quiere tener como persona. El inicio está en interpretar la realidad en lo propio y de ahí la importancia y la razón por la que se analizarán, más adelante, las virtudes del elitismo como modelo para la democracia.

1. *Grupos Pluralistas*

Decía Kelsen que desde el punto de vista de la técnica “psicológicopolítica”, el mecanismo de las instituciones democráticas tiende a “elevar la pasión de las masas, y en especial de los grupos de oposición hasta el dintel de la conciencia social, para que ésta reaccione”³⁸⁸. A partir de tal afirmación de Kelsen se dilucida que lo más importante no es la conformación de grupos, sino la conformación de grupos de oposición, o mejor dicho de grupos con diversos intereses e ideas, ya que será la diversidad la que produzca mejores decisiones, la que haga evolucionar a la sociedad, a su Constitución.

Según lo explica Loewenstein, a partir de los Estados industriales y específicamente en el ambiente de la empresa privada de Estados Unidos se comienza a formar lo que él llama “pluralismo funcional”. Detalla que la diversidad de grupos se debió a la “heterogeneidad racial”, a su política tendiente a la descentralización, a la mezcla entre intereses políticos y económicos promovidos sobre los detentadores del poder y al desarrollo de los partidos de masas que unieron a la sociedad pluralista. Ello dio como resultado el surgimiento de múltiples grupos pluralistas: partidos políticos, iglesias, sindicatos, grupos reformistas de abogados, médicos, de comerciantes, entre otros, que después se expandirían por todo el mundo. Pese a dicho avance, hay que recordar que el surgimiento de grupos pluralistas no es garantía de la conformación de la democracia, pero sí es una primera etapa. En aquellos años el pluralismo norteamericano sí funcionó, y lo hizo gracias a su diversidad y fuerza de cohesión paralela. Después los detentadores del

³⁸⁸ Kelsen, Hans, *La Esencia y el valor...*, cit., p. 148.

poder fueron frenando la diversidad “infiltrando” en los grupos pluralistas, a sus “portavoces”³⁸⁹.

En México no se han llegado a consolidar grupos pluralistas abiertos, diversos, democráticos. Los grupos con ideas distintas o intereses diferentes no están representados, no existe cabida para la diferencia en los grupos por lo que el término “pluralismo democrático” resulta todavía lejano. El problema comienza en cada una de las personas que conforman la sociedad, porque cada uno de los ciudadanos, cada ser humano en lo individual no ha interiorizado su valor, no ha concientizado el papel que juega en las decisiones que organizan al Estado y a la sociedad misma, no se han concebido como intérpretes y constructores de su destino.

De esa forma, con la ausencia de conciencia del valor del ser humano y gracias a la debilidad de las funciones estatales y de sus instituciones, los poderosos grupos pluralistas hacen uso de la opinión pública y de “refinadas técnicas de relaciones públicas”³⁹⁰ para lograr sus objetivos de grupo y uno que otro colectivo frente al grupo gobernante. La parcialidad y el sesgo que existe en la relación entre el grupo gobernante y los poderosos grupos pluralistas han provocado que actividades como el *lobbyismo* sean mal vistas por algunos; sin embargo, es un fenómeno inherente a la democracia. Lo que se tiene que hacer es reproducir el impacto de dicha herramienta en un número mayor de grupos pluralistas, generar competencia entre intereses e ideas, y, posteriormente, transparentarlos. El Lobby es incluso el ejemplo de una herramienta directa, de debate, de convencimiento, utilizada por los grupos consolidados o poderosos, pero realizada por determinados individuos que tienen más que interiorizado el poder de sus ideas, y eso evidentemente se debe aprender.

Los *lobbies* americanos no son el único ejemplo de éxito de los grupos pluralistas poderosos, en Inglaterra y Francia existen “corporaciones públicas” en donde se encuentran representados oficialmente grandes grupos y se deciden

³⁸⁹ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 426-429 y 434.

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 436.

cuestiones relativas a la administración de los servicios³⁹¹. Con ello queda expuesto que la actividad de los grupos pluralistas no se reduce al ámbito legislativo, sino que se extiende al administrativo. Los grupos poderosos tienen acaparados todas las áreas importantes de la sociedad porque el gobierno no ha logrado establecer un equilibrio entre las diversas pretensiones de la sociedad, por el contrario, ha optado por depender de los grupos poderosos. La sociedad por su parte no ha podido cumplir con su papel de pueblo vigilante, no ha sido capaz de formar ciudadanos empoderados para después poder crear grupos fuertes que puedan competir con los poderosos grupos existentes. Tanto la sociedad, como el Estado han fallado.

A. Peligro de los Grupos Pluralistas

Ya se ha venido advirtiendo sobre algunas problemáticas de los grupos pluralistas. El principal es la baja o nula percepción que tiene el ciudadano de su papel protagónico en la construcción de la organización del Estado y la sociedad, lo que se traduce en un bajo nivel organizativo, escasa diversidad y autonomía de los grupos. Particularmente, dado que los pocos grupos creados son controlados, en muchas ocasiones, por los agentes de siempre (políticos, empresarios, militares, iglesias) para fortalecer su abrumante control. Ixchel Cisneros, activista y periodista mexicana, indica que en México existen organizaciones no gubernamentales de “golpeteo político” contra otras organizaciones que critican al gobierno, cita como ejemplo a la asociación “Alto al secuestro” presidida por Isabel Miranda de Wallace³⁹².

En relación con el individuo, el peligro que corre una persona en los grupos pluralistas, ya sean poderosos o no, es el de ser sometido y perder su “autodeterminación individual”, dice Loewenstein, quien ejemplifica con lo que ocurre en algunos sindicatos, en donde la masa de trabajadores sólo sirven a los intereses de sus dirigentes, pero además advierte que dicho peligro se puede

³⁹¹ *Ibidem*, p. 439.

³⁹² Montelongo Juventino, Entrevista a Ixchel Cisneros en “República 32”, 13 de marzo de 2018, <http://republica32.com/ixchel-cisneros-critica-a-miranda-de-wallace/> [Consultado: 10 de septiembre de 2018, 12:22 hrs.]

propagar al grado que el sindicato se vuelva tan poderosos que sustituyen el gobierno del Estado. Al final todos pierden, la sociedad en general y el mismo Estado aun cuando considera que gana junto con los grupos dominantes. El Estado se ve rebasado y el ciudadano suprimido y con varios frentes que proteger, pues como señala el mismo Loewenstein, el pueblo ya no sólo teme al Estado; sino que “el expoliador de la libertad individual es ahora el despotismo de los grupos pluralistas”³⁹³. Aunque, a decir verdad, los peligros de los grupos pluralistas más que alentar a su eliminación, como algunos quisieran, sugieren su análisis e investigación para determinar qué es lo que no está funcionando como se tenía previsto y qué se puede hacer con el claro fenómeno de dominación en una figura que en esencia debería ser democrática como lo son los grupos pluralistas. Al hablar de los peligros de los grupos pluralistas, se intenta diagnosticar su origen y tratar de alejar tales peligros.

Por esta causa, desde la sociología Bourdieu analiza que en un “campo”, es decir, en un espacio de la sociedad, agentes e instituciones, con fuerzas diferentes, están en lucha constante para apropiarse las ganancias específicas que están en este juego. Con ello da por hecho que la lucha por imponer la fuerza de un agente sobre las demás es natural, el “juego de la vida” lo incluye, aunque aclara que un “campo” se convierte en “aparato” cuando los “dominantes” tienen los medios para anular la resistencia y las reacciones de los dominados, por ejemplo, del clero de baja jerarquía, los militantes, las clases populares, entre otras³⁹⁴. El “juego”, en el que debería haber diversos ganadores se convierte en imposición cuando los jugadores están desprovistos de los medios para jugar. Se entiende la lucha, se entiende la dominación o que gane un grupo determinadas partidas, lo que se no se puede entender es que los grupos dominados no cuenten con los procesos para moverse y cambiar de papel en el juego. Ahí se tiene un indicio de que se requiere

³⁹³ Cfr., Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 441.

³⁹⁴ El campo es una determinada estructura de distribución de un tipo determinado de capital, desde la autoridad universitaria, el prestigio intelectual, el poder político hasta la fuerza física, según el campo. Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología y Cultura*, trad. Martha Pou, México, Grijalbo, 1990. pp. 157, 160.

de procesos, figuras o procedimientos que permitan a los grupos dominados jugar y tener la posibilidad de resultar ganadores.

Otro de los peligros también advertidos, es la existencia de poderes u objetivos invisibles. Tan significativo es evidenciarlos que Bobbio manifiesta que tal “poder invisible” es la única “degeneración” de la democracia, ya que incluso llega a estar sobre el “poder visible”. Expone que es opuesto a los ideales democráticos por una sencilla razón: si fuera un ideal democrático, no tendría razón para ocultarse. Bobbio identifica con el “poder invisible” a la mafia, las logias y los servicios secretos no controlados, y, enfáticamente identifica a las oligarquías y las élites que han permanecido en el poder por largos periodos de tiempo. Aclara que el problema no surge de la existencia misma de dichas élites, afirma que una democracia se conforma por la competencia de éstas, siempre y cuando sean legales, y aclara que la degeneración surge cuando existe sólo un grupo de poder que se “renueva” por la cooptación, que es invisible, y que controlan todo³⁹⁵.

Se está de acuerdo con tal apreciación, pero es conveniente explicar que se debe buscar que la competencia no sea sólo entre elites, sino entre organizaciones o grupos en su conjunto, pero principalmente entre personas, de esa forma las élites y los grupos tendrán mayor legitimidad. En relación con poderes invisibles, en México el crimen organizado ha llegado a tener incluso más poder de ataque y reacción que el mismo Estado, si bien son poderes ilegales, que son analizados por otras áreas del derecho, también son grupos u organizaciones que inciden en la realidad del país y deben ser identificados al momento de analizar la afectación del proceso de toma de decisiones, el grado de descomposición que causan en un país y sobre todo la ineficacia de la Constitución que provocan.

El poder de los grupos dominantes no siempre deviene de la legalidad. Duverger sin hacer alusión directa a la ilegalidad, señala que los “grupos de presión” no se dirigen a tomar el poder por sí mismos o a participar en su ejercicio como lo hacen los partidos políticos, sino que tienden a influir sobre los que detentan el poder y a ejercer “presión” sobre ellos, pero desde afuera, al margen de él. Los

³⁹⁵ Cfr., Bobbio, Norberto, *op. cit.*, pp. 8 y 22.

“grupos de presión” participan como integrantes de los gobernados, en la lucha política entre gobernantes y gobernados, sin embargo, los identifica por el tipo de armas que utilizan. Duverger explica cómo algunos “grupos de presión” (orientados por las élites) compran “hombres políticos” y medios de comunicación, utilizan el poder de información para moldear sus fines e infunden en la sociedad un nivel cultural bajo. Cabe señalar que todo ello lo hacen con recursos económicos que evidentemente no reportan, ni se sabe su origen. En contraste con el dinero como arma, la sociedad ha utilizado un arma más convencional: el “número” o las multitudes que exigen algunos cambios mediante la presión que ejerce la masa³⁹⁶.

Para ampliar lo anterior y atendiendo a Pasquino, las oportunidades de éxito de un grupo están fuertemente influidas por los recursos a su alcance, entre estos los más importantes son, además de los recursos financieros disponibles: la “dimensión de la membresía” (el número de afiliados); la representatividad; cantidad y amplitud de los conocimientos utilizables; y, la ubicación en el proceso productivo y en las actividades sociales. De todos ellos el dinero es uno de los recursos que utilizado de manera incorrecta puede causar más daño. Lo cual ha llevado a Pasquino a concluir que, si bien los grupos y su competencia constituyen elementos “no eliminables” de los regímenes políticos y de las democracias, porque como se ha venido señalando, el pluralismo forma parte del modelo democrático, su acción no siempre resulte funcional para las democracias, por el contrario, puede producir y congelar las ventajas para algunos grupos organizados, en menoscabo de los ciudadanos “menos organizados y organizables”³⁹⁷.

³⁹⁶ El autor hace una distinción entre un “grupo de presión exclusivo”, si únicamente se ocupa de actuar en el terreno político, como es el caso de los famosos “lobbies”, y un grupo “parcial”, si la presión política no es más que una parte de su actividad y si posee otras razones de ser, por ejemplo, sindicatos, iglesias, agrupaciones de intelectuales. Advierte que son muy pocos los “grupos de presión exclusivos”, además de que la mayoría de los grupos disimulan más o menos esta actividad por medio de otras. Por otro lado, acaparar los medios de comunicación permite dirigir a organizaciones de masas como los sindicatos e incluso partidos políticos, pero Duverger en este sentido es optimista y señala que la dispersión de las armas políticas es “bastante grande” en sociedades capitalistas. No obstante, considera que dicha dispersión en algunos países en vías de desarrollo sigue siendo controlada por quien paga, por quien tiene el dinero para comprar hombres. Concluye que “el dinero sigue siendo, en las sociedades occidentales contemporáneas, el arma más fuerte, “las decisiones fundamentales se toman bajo la influencia de las personas que lo poseen. Cfr., Duverger, Maurice, *op. cit.*, pp. 136, 150, 158, 167 y 175.

³⁹⁷ Cfr., Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, pp. 107 y 111.

Al respecto, cabe aclarar y recordar que el pluralismo democrático significa diversidad en la forma y el fondo, por lo que la existencia de grupos que constituyen en varias unidades (forma), pero que en realidad son grupos cerrados que buscan como único intereses preservar privilegios a cualquier costo, no pueden considerarse parte del pluralismo democrático. Justo ahí se encuentra en general el peligro de los grupos pluralistas, que sean sólo pluralistas en su forma, es decir, que sean varios; y no en su fondo, en su diversidad de intereses. Sin embargo, ello no debe llevar a considerar que el pluralismo del modelo democrático no sea funcional en sí mismo. Es difícil considerar que el pluralismo democrático pueda tener buenos resultados, pero no por su mal funcionamiento, sino porque aún no se ha conquistado, se ha simulado y de ahí la desilusión. Un ejemplo, el poder de algunos grupos de presión es tan alto que incluso la “oficialización de los contactos” o “administración consultiva”, en aras de una mayor transparencia, participación ciudadana y pluralismo, si bien ha permitido el acceso a los “intereses organizados” y da mayor visibilidad a las relaciones entre “grupos de presión” y el gobierno, no han cambiado sustancialmente las relaciones entre “funcionarios gubernamentales” y “grupos de presión”³⁹⁸, quienes han mostrado gran resistencia y siguen contando con el dominio casi absoluto.

B. Éxitos, Dilemas y Retos del Pluralismo

Inscribe Dahl que uno de los éxitos de los grupos plurales (las asociaciones, agrupaciones, organizaciones o subsistemas como son nombrados por los autores) es el “grado de autonomía” que alcanzan entre sí, enfatiza que la autonomía reduce la coerción gubernamental para el “bienestar humano”, pero indica que dicha independencia o autonomía también crea la oportunidad de hacer “daño” si no son controladas, y eso es justo lo que ocurre con los grupos de presión dominantes. En todas las organizaciones: la familia, las organizaciones religiosas, las universidades, el jefe del ejecutivo, las burocracias, el congreso, los tribunales, los partidos

³⁹⁸ Cfr., Maynaud, Jean, *Los grupos de presión*, 6ª ed., trad. de María Esther Vila de Rosas y Eduardo Luis Vila, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1978, pp. 87-89

políticos, las empresas y los sindicatos está implicado el problema de la autonomía sin control. En México, por un lado, no existe un grado de autonomía suficiente en la mayor parte de los grupos y las organizaciones que constituyen y, por el otro, existen algunas cuantas empresas que toman decisiones importantes que usualmente no están controladas por el gobierno. Entonces, la autonomía de las organizaciones al mismo tiempo que funge como uno de los requisitos que contribuye a impedir la tendencia a la dominación, también es peligrosa si se concentra y eleva rebasando al propio Estado. Lo ideal es que la autonomía de los grupos pluralistas se convierta en un sistema de controles mutuo y equilibrado, entre los diversos grupos y entre estos y el Estado, para que pueda propiciar un ambiente más democrático y competitivo a la vez³⁹⁹.

Ahora bien, para Dahl los defectos del pluralismo son: la “estabilización de desigualdades políticas” que confiere únicamente ventajas a los líderes; el “proceso de deformación de conciencia cívica” al expresar al hacer pasar las demandas particulares como colectivas; la “distorsión de la agenda pública” cuando las organizaciones defienden opciones que dan beneficios a corto plazo y a un grupo pequeño; la “enajenación del control final del pueblo y de los representantes”; según Dahl todos ocasionados por una falta de control de las organizaciones⁴⁰⁰, lo que es ocasionado, como ya se ha manifestado, por la falta de esencia pluralista democrática en lo individual, en lo personal, lo que ocasiona que al llegar a conformar grupos, por el efecto domino, éstos funcionen de forma incorrecta.

En apariencia el problema surge del exceso o el defecto de autonomía, pero no es así, ya que, tales problemas son sólo consecuencia de un problema de origen, más profundo y menos perceptible: el problema es que los ciudadanos en lo personal no han desarrollado las virtudes del pluralismo de ideas e intereses, del pluralismo democrático, sino que se han conformado con adherirse a grupos en los que deciden el rumbo de su vida, por otro lado, los ciudadanos que conforman las instituciones del Estado han sido rebasadas por el mismo motivo, ya que no cuentan

³⁹⁹ Cfr., Dahl, Robert A., *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, trad. de Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza, 1991, pp. 11, 35- 37.

⁴⁰⁰ Cfr., *Ibidem*, pp. 47-58.

con las bases que sustenten la divergencia y el respeto a las ideas propias y de los demás. En conclusión, no existe una base propia y fuerte que haga funcionar a la sociedad en general. De ahí que el pluralismo realmente democrático implique mucho más que la creación de grupos u organizaciones, el pluralismo implica dar fortaleza al individuo para que seas capaz de expresar, defender, implantar y crear sus intereses en la diversidad.

En cuanto a los retos del pluralismo, Dahl refiere, en una entrevista, que las desigualdades en la distribución de los recursos, comunes en una economía de mercado crean una tensión permanente entre la economía capitalista y los ideales y las prácticas democráticas; asimismo agrega que la violencia y el caos provocan desorden en la sociedad y por tanto es poco probable la realización de una democracia; y, evidencia que las organizaciones internacionales no siempre son organizaciones democráticas. Así, desigualdad, violencia y simulación son los problemas, las dificultades o más positivamente dicho, son los retos o desafíos que vencer. Ante ello propone institucionalizar lo que llama “igualdad política” radicada en una cultura de “instituciones poderosas” que limiten las ambiciones de personas que tienen recursos para dominar. Reconoce la importancia del “método *Fishkin*” que une la “representatividad” con la oportunidad de que un “grupo pequeño” de ciudadanos de la comunidad intervenga en la toma de decisiones, mediante un método de interacción entre ciudadanos, expertos y líderes políticos⁴⁰¹.

Lo que Dahl propone es propagar un pluralismo democrático, brindar una eficaz representación a través de instituciones fuertes y acompañarla de herramientas que propicien participación de grupos pluralistas abiertos. Finalmente, Dahl advierte que las soluciones a cada uno de los peligros de los grupos pluralistas van a depender del contexto, las características y las circunstancias especiales, resalta la importancia de la cultura, de las creencias “subterráneas”, del “bagaje de convicciones” y de la instrucción de la población. Claro que no podía olvidar hacer tal advertencia, pues como se recordara el pluralismo democrático vive en la

⁴⁰¹ Cfr., Dahl, Robert A., *Entrevista Sobre el Pluralismo*, trad. de Guillermo Piro, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 53, 69, 83 y 139.

profundidad cultural. Sobre México, Dahl recuerda que, habiendo surgido de una tradición española de derecho sumamente jerárquico, con una población indígena “reprimida y no instruida” y ajena la idea de que la gente se reúne en “asamblea y decide las leyes”, será tardía la disposición a la democracia⁴⁰², al pluralismo democrático.

Pero, en todo ello, aunque resulte difícil, hay una ventaja, el pluralismo que depende de la cultura es a la vez promotor de la cultura, existe entre ellos una relación de reciprocidad continua, con lo que ambos evolucionan al mismo tiempo, de ahí su dependencia. Claro que se hace referencia a la cultura abierta, por ello su interdependencia con el pluralismo. Lo importante es cultivar el verdadero pluralismo democrático, semilla por semilla, ciudadano por ciudadano, conformar auténticos ciudadanos autónomos, para luego constituir grupos autónomos y con un sentido de responsabilidad desarrollado desde lo individual y hasta lo colectivo, sin contraponerse.

C. La fuerza del pluralismo

Como se ha venido dilucidando, el pluralismo es centro y eje del funcionamiento de todo un sistema, del ser humano, de los grupos, las organizaciones, la sociedad y particularmente de aquella que se encuentra en la conquista de la Constitución democrática y del Estado Constitucional. Sí, el pluralismo es todo eso, pero no un pluralismo simulado, acotado, a medias, sino el pluralismo democrático, es decir, una democracia pluralista.

Chantal Mouffe lo confirma al asegurar que la democracia gira en torno al pluralismo, es decir a la “multiplicidad de concepciones del bien que existe en las sociedades modernas”, que en el campo de la política se presentan en grupos y entidades colectivas. Para la autora el reto está en “administrar la pluralidad” y la adhesión a valores con los que se identifica la democracia, y aunque hace énfasis en los valores por referirse a un pluralismo filosófico, también está incluida la

⁴⁰² Cfr., *Ibidem*, pp. 143, 145, 152 y 153.

administración de la diversidad de ideas e intereses. Al hablar de administración del pluralismo, más bien hay que entender la inclusión de la diversidad de valores, ideas e intereses, ya que para la autora el desafío está en que el pluralismo sea “la expresión de una mutación simbólica en el ordenamiento de las relaciones sociales”⁴⁰³; es decir, que el pluralismo que sirve a la democracia es aquel que es capaz de transformar las relaciones sociales, que hace las veces de revolución, que no tiene estructuras inamovibles, que permite la inserción de la diversidad, el cambio y la movilidad. La función del pluralismo, como ya se indagó, debe ser modificar y ajustar las relaciones sociales a las reivindicaciones acordadas entre los diversos grupos de la sociedad y el Estado. Lo cual sólo se logrará haciendo germinar al pluralismo desde lo individual, desde el interior.

Para obtener éxito en el desarrollo constitucional por virtud de la fuerza del pluralismo primero se debe pensar en extender el número de relaciones sociales, en hacer crecer la cantidad de organizaciones y construir o crear las condiciones bajo las cuales las “fuerzas agresivas” puedan ser “desactivadas” para crear un orden democrático pluralista, como observa Mouffe. Para comenzar con la tarea advierte que no existen diálogos “libres de coerción”, que en lo “político” siempre está presente el “conflicto”; que el mismo pluralismo implica la existencia de “antagonismos” y de relaciones de poder, pero que estas deben ser resueltas por una dinámica “agonística”, es decir, entre adversarios que resuelven sus disensos gracias a la articulación entre lo universal y lo particular que va surgiendo de las interpretaciones en la sociedad y fundamentadas en la idea de un “bien común” por encima del interés privado y como condición necesaria para el goce de la “libertad individual”⁴⁰⁴.

Una vez que se tiene esa dinámica entre adversarios, la fuerza del pluralismo se encuentra en el equilibrio entre la diversidad, entre posiciones colectivas e individuales, entre posturas cimentadas y novedosas, se encuentra en el acuerdo cultural de los miembros de la sociedad. La fuerza del pluralismo se encuentra en

⁴⁰³ Cfr., Mouffe, Chantal, *op. cit.*, pp. 20 y 22, 93, 178, 181 y 185.

⁴⁰⁴ Cfr., *Ibidem*, pp. 185, 190, 199, y 207.

la gestión, inclusión, fusión y unión de la diversidad para crear una misma voluntad, un acuerdo realizado por todos y para todos. Sólo un gran número de concepciones individuales bien cimentadas son capaces de construir verdaderas posiciones colectivas, acuerdos que busquen el bien común, de otro modo serán posiciones particulares disfrazadas de colectivas, como lo suelen hacer las élites, que serán abordadas en el siguiente apartado.

III. Elitismo

Uno de los peligros que envuelve a los grupos pluralistas es el servicio que prestan a determinados tipos de élites, aquellas que se constituyeron como élites con base en favores, en la estafa y los privilegios. Aunque no todas las élites tienen tales características, lo que sí comparten es el elemento común a todas ellas: la concentración de poder. El poder para Max Weber es “la posibilidad de que una persona, o varias, realicen su propia voluntad en una acción en común, aun contra la oposición de otros participantes en la acción”; para explicar gráficamente el poder identifica que: “clases”, “grupos de *status*” y “partidos” son manifestaciones del reparto de poder dentro de una comunidad⁴⁰⁵.

Las “clases” se estratifican según sus relaciones con la obtención de bienes, mientras que los “grupos de *status*” se estratifican de acuerdo con “estilos de vida” específicos. En algunos “grupos de *status*” la segregación en términos de honor es la más rigurosa, por ejemplo, las castas indias muestran bastante indiferencia por las ganancias económicas y mayor importancia a los estilos de vida. Según Weber, cuando disminuye la variación de las estratificaciones económicas y predominan las

⁴⁰⁵ Detalla que una “clase” se compone por un grupo de personas unidas por similares “oportunidades de vida e intereses económicos en la posesión de bienes y oportunidades de ingresos”. En cuanto a la “situación de *status*” alude a todo componente típico del destino existencial de los hombres en función de su pertenencia a una misma tribu o casta por diferencias étnicas y un definido estilo de vida. Para Weber, el ejemplo histórico más notable lo constituyen los judíos, porque tal estructura “efectiviza” un reconocimiento de “honor” a las castas basada en las diferencias étnicas, es decir se convierten en diferencias “funcionales”. Las diferencias étnicas van desde el origen ancestral, la lengua, la cultura, el color de piel y hasta otros rasgos físicos; el estilo de vida va del nivel educativo a los hábitos de comida. De ahí su aspecto negativo en muchas ocasiones, como es el caso de la discriminación por el color de piel. *Cfr.*, Weber, Max, *Estructuras de...*, *cit.*, pp. 45-47, 50 y 56-60.

estructuras de “*status*” y resurge la importancia del “honor social”. Pese a lo positivo que pueda parecer que se haga alusión al “honor”, la segregación por un definido estilo de vida o por diferencias étnicas puede provocar barreras permanentes entre la sociedad, si no hay espacio para el cambio o apertura e inclusión de otros estilos de vida o rasgos étnicos. El mismo Weber reconoce el peligro de la estratificación por grupos de “*status*” y señala que la “disciplina racional” es el más “invencible” de los poderes que minimizan o suprimen la estratificación por grupos de “*status*”, ya que “la disciplina”, a diferencia de los “estilos de vida”, “sí se enlaza con sólidos motivos de índole ética, presupone un sentido del deber y una conciencia”. Ahora bien, una vez formadas ambas estratificaciones existe la enorme posibilidad de que se vuelvan a organizar para cumplir con objetivos determinados y se origine la tercera estratificación de Weber: los partidos políticos, creados en muchas ocasiones, para representar los intereses de “clase” o de “*status*”, pero no son necesariamente partidos de “clase” o de “*status*”, a veces no son ni lo uno ni lo otro⁴⁰⁶.

En México, los partidos se han desdibujado tanto que no es posible distinguir partidos de clases, *status*, hay los mezclan ambas posturas y los que no tienen ni una ni otra en definición. Lo importante aquí, es distinguir cómo se realizó el reparto de poder en las comunidades políticas y de qué modo se fueron constituyendo las llamadas élites en el mundo, hasta llegar a la variada distinción de élites: políticas, económicas, intelectuales, religiosas y militares, entre otras, que hoy se pueden observar aun en los entornos más democráticos que existen.

Sería erróneo pensar que en la democracia las élites desaparecen, sin embargo, en un gobierno democrático, en un Estado Constitucional, las élites se distinguen por sus capacidades, experiencia, conformación, organización, diversidad, renovación y sobre todo por su apertura. El problema surge cuando el tipo de élites en un país no es competitivo y éstas funcionan de manera impositiva, fraudulenta e irresponsable; y, además, se hacen acompañar y servir de grupos pluralistas que se ponen a su disposición y cumplen con todas las tareas que las

⁴⁰⁶ *Ibidem*, pp. 67-69, 84, 86 y 74.

élites designan. Así, el inconveniente es doble: existen élites transgresoras y además concurren grupos pluralistas que sólo sirven a los intereses de dichas élites antidemocráticas. De ese modo, como se ha venido manifestando, ni el modelo pluralista, ni el elitista, han funcionado como se tenía previsto por algunos investigadores; sin embargo, de cierta forma algunas de sus prescripciones coexisten, incluso se conectan en una realidad que evidentemente no es democrática.

Por lo anterior, se mencionó que ambos, así mezclados y mal aplicados, son el modelo real de la sociedad. Existe un pluralismo y un elitismo simulados, cuando lo ideal, teniendo en cuenta que no se contraponen los modelos y han dado buenos resultados, es la preexistencia de ambos, pero atendiendo a principios, a ideales, ambos en colaboración y con la finalidad de fortalecer la democracia. Por ello, para algunas personas es difícil comprender que las élites ayuden en algo, incluso su existencia es negada, lo que quizá se entiende por la tradición y los fundamentos cerrados con que se han construido algunas corrientes de elitismo.

Ahora bien, el elitismo planteado como modelo para la democracia, en sí mismo antidemocrático para algunos, resultó ser en la práctica un eco de los modelos antiguos elitistas, que excluían a las personas por no poseer recursos económicos. Bourdieu explica que en el pasado se eliminaba jurídicamente a la gente que no tenía títulos de propiedad, títulos de académicos o títulos de nobleza, y afirma que ahora sucede lo mismo: el sistema actual es igual de “censatario”, con la única diferencia de que está “oculto”, es decir, existe una “simulación de apertura”. No obstante, Bourdieu, a diferencia de otros, analiza a las élites como parte sobresaliente de la sociedad, explica que no se debe negar la existencia de una clase y en su lugar se debe establecer la lógica específica de esa “estructura”, por medio de un estudio de la “relación de fuerzas y de los mecanismos de su transformación”, ya que el conocimiento de tales mecanismos permite determinar

las condiciones y los medios de una acción dirigida a “dominarlos” y de ese modo abrir la participación a todos los ciudadanos en la toma de decisiones⁴⁰⁷.

Además de que el diagnóstico sobre el tipo y la calidad de élites permite tener claro qué nivel de desarrollo constitucional efectivo se tiene en un país. Para Bourdieu es importante conocer la realidad de un país, las utopías que muchos intelectuales de buena voluntad desean no funcionan para la transformación de un Estado, explica que el rechazo que exhiben las élites, incluidas algunas “élites intelectuales”, a conocer una “realidad traumática está en relación directa con los intereses que se defienden”⁴⁰⁸, lo que se entiende por el miedo que tienen a perder los privilegios que gozan.

Con estos panoramas: uno que niega realidad con buena intención y otro que la oculta para evitar ser desprendido de prerrogativas, el estudio de la realidad de un país y de sus élites ya tiene grandes complejidades, pero no son las únicas. Existe una todavía más atrevida y con la que evidentemente no se está de acuerdo: hay quien justifica la existencia exclusiva de las élites ante la enorme “incapacidad” de los ciudadanos.

Ahora bien, Según Schumpeter, al ciudadano particular miembro de la nación, percibida por él como una “comisión incapaz de funcionar”, los asuntos políticos no le despiertan iniciativa, ni responsabilidad directa, por lo que persistirá la “ignorancia política” y el surgimiento de “grupos” que persigan fines particulares que determinen y decidan el destino del pueblo en secreto⁴⁰⁹. Es decir, el elitismo

⁴⁰⁷ Explica el autor francés que, “la dificultad particular de la sociología estriba en que enseña cosas que todo el mundo sabe en cierta forma, pero que uno no quiere o no puede saber, pues la ley del sistema obliga a ocultarlas”. Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología...*, cit., pp. 56-61, 66 y 217.

⁴⁰⁸ Cfr., *Ibidem*, p. 257.

⁴⁰⁹ Schumpeter elige como ejemplo de “grupos” a los partidos políticos como la respuesta al hecho de que la “masa electoral” es incapaz de otra acción que la “estampida”; según él, los partidos representan un intento de regular la competencia política de una manera “exactamente similar a las prácticas correspondientes de los comerciantes”. Al respecto, se considera que los partidos políticos no constituyen por sí mismos un problema, lo que sí debe cuidarse es la existencia de partidos que representen a los diversos sectores de la sociedad, para que con posterioridad los integrantes del gobierno sean personas con conocimientos y valores necesarios para dar solución a los problemas que afectan a la sociedad, de no hacerlo, los partidos políticos sí se convierten en un problema. Cfr., Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo...*, t. II, cit., pp. 335, 336 y 360.

de Schumpeter no visualiza la participación de la sociedad atribuyéndole incapacidad al pueblo, da por hecho que la sociedad no debe participar y además condena la participación de los “grupos” como secreta y particularista. Bourdieu, también habla de cierta forma de incapacidad, al apuntar que justamente lo que hace que el sistema funcione mal es el “desconocimiento colectivo”⁴¹⁰. La diferencia está en que el francés condena dicho desconocimiento, y no lo vuelve destino del ciudadano como Schumpeter.

No obstante, aun con conocimiento, lo que buscan algunas élites es la apatía del ciudadano, la crean para después justificar su monopolio. Habermas señala que el “poder de la élite” requiere que el ciudadano común sea “relativamente pasivo” y que se muestre “deferente” hacia las élites; revela que de ese modo se estimula al ciudadano a perseguir fines contradictorios: “debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar”⁴¹¹. Con todo lo anterior, se comprueba que las élites existen y existirán; que el elitismo es innegable, como también lo es, infortunadamente, que el elitismo que prevalece es el rapaz, el fundado y justificado en la idea del desconociendo e incapacidad del pueblo.

Dada la distancia de un elitismo racionalizado y abierto, y por la subsistencia del elitismo de privilegios y abusos; dada la reticencia de dar a conocer la dominación de dichas élites, ya sea de buena o de mala fe y por la ventaja que ello origina a dichas élites; y, dada la falsa visión que prevalece del pueblo incapaz y por la posición errónea y monolítica de sólo ver progreso gracias a las decisiones de las élites, el elitismo en general representa un peligro y por ello es rechazado por muchos investigadores y autores.

Es tiempo de transparentar más el juego político, sacarlo de las sombras, hacer visible y condenar que las élites avaras siguen teniendo un poder incontrolable y muchas veces devastador, pero al mismo tiempo, rescatar el liderazgo, el conocimiento y la guía de algunas de ellas. En este sentido dichas aseveraciones servirán para conocer los nudos de las elecciones, de las políticas

⁴¹⁰ Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología y...*, cit., p. 223.

⁴¹¹ Cfr., Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación...*, cit., pp. 98, 147 y 148.

públicas, de las sentencias; permitirán rastrear de dónde surge el financiamiento ilegal de las elecciones; posibilitarán identificar qué élites, por ejemplo, las iglesias y las organizaciones de carácter económico inciden con más fuerza sobre las élites políticas. Dice Duverger que “la lucha política secreta es la más poderosa y peligrosa porque no es abierta por lo que la simulación y justificación no le interesa”⁴¹², lo cual es cierto, la simulación, aun cuando es un mal síntoma, es señal de que se está avanzando en el descubrimiento de los hilos del poder de las élites. En México la simulación ya ha sido suficiente, es tiempo de pasar a la siguiente etapa.

Finalmente, para evitar caer en pesimismo, aun cuando Bourdieu señala que la tendencia que tiene el poder es a concentrarse en “las manos de unos cuantos”, y no siempre son los mejores, también brinda un recurso, al explicar que es necesario buscar en la historia los espacios donde se “efectúan las disposiciones que crean a los grandes hombres, el campo del poder, el campo artístico, el intelectual o el científico, o viceversa buscar a los grandes hombres que efectúan las disposiciones que han desarrollado al Estado Constitucional”. Sólo el surgimiento de las grandes personalidades, la gran sociedad y las grandes disposiciones puede hacer frente al gobierno de las élites privilegiadas que se ocultan y que sólo defienden intereses irresponsables que afectan a la sociedad. Ello a partir de que el sociólogo francés observó que los partidos políticos, las empresas, o la universidad, sólo pueden funcionar si encuentra individuos socialmente dispuestos a comportarse como “agentes responsables, a arriesgar su dinero, su tiempo, en ocasiones su honor y su vida, para perseguir las apuestas y obtener los beneficios que propone”⁴¹³.

Así se puede dilucidar que Bourdieu está proponiendo a la sociedad seguir la ruta por la que se han configurado las grandes y verdaderas élites; es decir, no desprecia por completo el elitismo. Resulta alentador pensar que los mecanismos y procesos de las élites no sólo sirven para identificar a las élites que corrompen, sino

⁴¹² Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 192.

⁴¹³ *Cfr.*, Bourdieu, Pierre, *Sociología..., cit.*, pp. 69,74 y 262.

que algunos casos pueden servir de modelo para crear nuevas élites y lograr una participación adecuada del pueblo, de la nación, de la sociedad, de los grupos plurales, de los ciudadanos.

Todo lo anterior, es un fragmento del contenido del modelo elitista, que tanto ha dividido opiniones. Hay quienes le consideran un modelo pesimista, cínico, errado; otros lo consideran realista; algunos un modelo discriminatorio y unos pocos un enfoque del que se puede aprender, que se debe cambiar y mejorar, pero que puede coexistir y coadyuvar al modelo pluralista democrático. Esta última es la visión de esta investigación.

1. *Élites*

Señala Pareto que “guste o no guste” la sociedad humana no es homogénea, que las personas son distintas física, moral e intelectualmente. A partir de ello se forman las clases, mismas que se encuentran en constante “circulación entre las diversas clases”. La clase que tiene los “índices más elevados” en el ramo de su actividad, es para Pareto la “clase selecta”: la élite. Élite que puede tener participación directa (“clase selecta de gobierno”) o indirectamente (“clase selecta no de gobierno”) en el gobierno⁴¹⁴ y con ello en el poder. Precisamente de la idea de “clase selecta de gobierno” surge el aspecto central del elitismo: “el pueblo ya no gobierna, en ningún sentido de las palabras pueblo o gobernar, sino que elige a quienes serán los gobernantes”⁴¹⁵, mismos ejercerán el “predominio” al ser la “clase dirigente” como le llamo Mosca, quien además explica que, en todas las sociedades, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados⁴¹⁶.

Para Mosca, la primera, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él, mientras que la segunda es dirigida y regulada por la primera.

⁴¹⁴ Cfr., Pareto, Vilfredo, *Forma y equilibrio sociales* (Extracto del *Tratado de Sociología General*), trad. de Jesús López Pacheco, España, Alianza, 1980, pp. 62, 65 y 66

⁴¹⁵ Cfr., Vázquez Valencia, Luis Daniel, *Democracia, populismo y elitismo*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 9.

⁴¹⁶ Cfr., Mosca, Gaetano, “La Clase política”, en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014, p. 23.

Mosca explica el “predominio” de una minoría organizada sobre la mayoría precisamente porque es minoría y ello le permite organizarse. Aunque agrega que no sólo se trata de organización, sino que una vez instalado el poder político producirá la riqueza y la riqueza producirá el poder, a menos que el país cuente con muy “sólidos principios morales”⁴¹⁷. Al respecto, no queda más que aceptar que el elitismo que se ha apropiado de la sociedad sí funciona de esa primera forma, es un elitismo que forja su fuerza en los recursos económicos y no en sus valores.

Siendo así, el poder político no sólo está en manos de los gobernantes, como ya lo había inducido Pareto con su idea de “clase selecta no gobernante”. Pero es Mills quien detalla que la “élite poderosa” está compuesta de hombres y mujeres, “capitaneados” por consejeros y consultores claves, que ocupan posiciones desde las cuales sus decisiones tienen consecuencias importantes, gobiernan las empresas, la maquinaria del Estado, la organización militar, ocupan en general los puestos de mando de la estructura social⁴¹⁸.

Mosca adiciona que en las sociedades en que las creencias religiosas tienen mucha fuerza se constituye casi siempre una “aristocracia sacerdotal” que obtiene una parte más o menos grande de la riqueza y del poder político. En este caso la Iglesia ha sido y sigue siendo una de las élites más poderosa en el mundo. Su estabilidad y la renovación, como la de otras élites, ha dependido de su capacidad para ajustarse a los cambios y a las nuevas “fuentes de poder o riqueza”, por ejemplo, el conocimiento. Tanto que para Mosca la historia de la humanidad se resume en la “lucha” entre la tendencia a monopolizar las fuerzas políticas y la tendencia hacia el relevo de estas fuerzas y la afirmación de otras nuevas. Es una lucha entre la permanencia y el cambio. Con ello, Mosca reconoce la existencia de una constante “lucha” y “presión” proveniente de descontento de la mayoría o de los gobernados que puede ejercer cierta “influencia sobre la dirección de la clase política” o incluso renovar a dicha clase política⁴¹⁹.

⁴¹⁷ Cfr., *Ibidem*, pp. 25 y 28.

⁴¹⁸ Cfr., Wright, Mills C., *La élite del poder*, trad. de Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 11 y 12.

⁴¹⁹ Cfr., Mosca, Gaetano, “La Clase política...”, *cit.*, pp. 24, 30 y 34.

Es en esa constante presión donde el pluralismo juega un papel muy importante, la sociedad pluralista es un factor decisivo en la renovación de élites, incluso para formar parte de ellas. Así, Michels puntualiza que tal renovación, casi en todos los casos, no es un simple reemplazo de un grupo de élites por otro, sino un proceso de mezcla, donde los “antiguos elementos atraen, absorben y asimilan a los nuevos de manera incesante”⁴²⁰. Pareto le llamó a este fenómeno “circulación de las élites” que se da entre la clase selecta y la clase no selecta, es un fenómeno que lleva hacia arriba a las personas de clases inferiores, de ahí su conocida frase: “La historia es un cementerio de aristocracias”⁴²¹. Cuando la élite evita la circulación es muy probable que el sistema se desestabilice y se cree una crisis. Es muy importante que tanto la sociedad como las élites tengan la sensibilidad para generar los cambios oportunos.

Es esencial que las élites interioricen su renovación o reemplazo, ya que uno de los elementos más importantes, por el que el elitismo es considerado como un modelo para la democracia, es precisamente su apertura al cambio, a la transformación, a la sustitución de sus interpretaciones, y con ello de su cultura. Un elitismo cerrado no es un elitismo para la democracia.

A. Circulo superior, la verdadera élite

Dice Dahl que las élites políticas operan con unos límites que son frecuentemente “ambiguos”, señala, como muchos, que los sindicatos son un claro ejemplo, ya que en los miembros políticamente activos son a menudo una proporción pequeña del total. Y aunque la operación es ambigua el problema es evidente: el reducido número de individuos que ejercen un “control significativo” sobre las organizaciones⁴²².

⁴²⁰ Michels, Robert, *Los partidos políticos 2. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. de Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, t. II, p. 165.

⁴²¹ Cfr., Pareto, Vilfredo, *op. cit.*, pp. 68 y 70.

⁴²² Cfr., Dahl, Robert, “La Poliarquía”, en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014, p. 84.

Esto que para Dahl es un problema de las élites políticas es lo que para Mills la diferencia de la minoría o del grupo. Mills explica que en el “pináculo” de la minoría se forman “círculos superiores” o “íntimos” que constituyen las élites, lo que se entiende porque ni las mismas minorías son homogéneas. La élite es para el sociólogo norteamericano “una serie de altos círculos cuyos miembros son seleccionados, preparados y certificados, y a quienes se permite el acceso íntimo a los que mandan las jerarquías institucionales impersonales de la sociedad moderna”, en la cumbre están, por ejemplo: los altos jefes de algunas empresas y el “directorio político”. Cabe apuntar que la élite poderosa no se halla totalmente “al descubierto” y que no debe confundirse con los niveles medios del poder como: la mayoría de los legisladores; las “asociaciones voluntarias”, que en muchas ocasiones son utilizadas por la élite para legitimarse; y, en general con algunos “grupos de presión” que les hacen el trabajo sucio a las élites privilegiadas. Ahora bien, las minorías poderosas y las élites en la sociedad también tiene una posición determinada, unas son más poderosas que otras, algunas élites son moldeadas por otras. Mills señala que en Norteamérica las instituciones religiosas, educativas y familiares son moldeadas cada vez más por los tres grandes, por la “gran élite de poder”: económico, político y militar⁴²³, y lo mismo se puede decir de México.

Otro punto que hay que destacar de su análisis es que identifica a la “coincidencia de intereses” como el punto de unión entre las tres élites, misma que es posible, por la concurrencia en un similar modelo educativo y cultural⁴²⁴, de ahí que la élite del poder tenga la “conciencia de clase” más clara y organizada. Para Mills, el concepto de la élite poderosa no se funda, como se dice sólo en la amistad,

⁴²³ La “gran élite del poder” se forma por la “coincidencia de intereses” entre los que dominan los principales medios de producción y los que controlan los instrumentos de violencia recientemente incrementada; por la decadencia del “político profesional” y el ascenso al mando político de los “dirigentes corporativos” y los militares. *Cfr.*, Wright, Mills C., *op. cit.*, p. 259.

⁴²⁴ Según Huntington las élites estadounidenses promovieron planes de integración económica de las diversas civilizaciones, planes que, o bien son inútiles o bien suponen costos económicos y políticos importantes e imprevistos, como en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y México, con el único fin de ir afirmándose culturalmente en esas sociedades y así controlar y hacer coincidir intereses más tarde. Huntington, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, trad. de José Pedro Tosaus Abadía, México, Paidós Ibérica, 1998, pp. 369 y 370.

sino en similares modos de vida y valores⁴²⁵. De ese modo queda de relieve la enseñanza de fomentar los valores, modos de vida, capacidades y habilidades en las personas y los grupos para generar cohesión en ellos.

Para no caer en confusión Mills distingue el enfoque humanista del suyo. El enfoque humanista en el que la “masa selecta” o la élite, como señala Ortega y Gasset, puede concebirse no como una división de clases sociales, sino en “clases de hombres”, hombres excelentes, para Ortega sin aquellas personas la humanidad no existiría, por lo que considera al fenómeno de élite de “masa selecta” una “ley de la física social”⁴²⁶. Por su parte, para Mills la idea de la élite “humanista” y la “retórica igualitaria”, relativas a una “contra-élite” son poco sofisticadas y realistas porque para él sencillamente la élite “con frecuencia es un hecho”⁴²⁷, y se entiende su postura, ya que, también es un hecho que la élite de hombres excelentes es poco común.

Sin embargo, y aunque Mills separa los enfoques, se considera que en realidad se complementan, Mills, el sociólogo, describiendo la realidad y Ortega y Gasset, ideándola, dibujando una élite que debe tener como esencia una superioridad cultural, intelectual, moral, lo mismo en cuanto a organización, talento, disciplina y persistencia. Además, Mills es un gran crítico e incluso aclara que no es su tesis, la de una “élite omnipotente” dé forma a todos los acontecimientos históricos en todas las épocas de la historia humana y en todas las naciones, ya que los miembros de dicha élite no son siempre los que hacen la historia, pues existe “gradación del poder” entre la minoría y la mayoría⁴²⁸ (con lo que se reafirma la hipótesis del equilibrio ente elitismo y pluralismo).

En lo que sí enfatiza es en el hecho de que no todos poseen el mismo poder de hacer historia, no todos tienen igual acceso a los medios de poder. Afirma que en esta época particular se ha dado lugar al nacimiento de una minoría del poder

⁴²⁵ La idea de una élite del poder se funda en las similitudes sociales y las “afinidades psicológicas” de los hombres que ocupan los puestos de mando en dichas estructuras. Wright, Mills C., *op. cit.*, pp. 14, 16, 22, 265, 268, 274 y 276.

⁴²⁶ Cfr., Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, 2ª ed., Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1938, p. 50.

⁴²⁷ Cfr., Wright, Mills C., *op. cit.*, p. 21.

⁴²⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 25 y 29.

que centraliza los medios de poder y que sus decisiones tienen más consecuencias para mayor número de gentes que nunca; sostiene que se ha producido en los planos medios del poder una especie de “punto muerto semiorganizado” masificado, ciego estructuralmente, dependiente, que nada tiene que ver con las “asociaciones voluntarias” y los “públicos” que son la clave del poder porque constituyen un “engranaje del equilibrio político”. Gracias a dicha “masificación” los equilibrios en la sociedad se han perdido y se han hecho más fuerte las élites. Para Mills la idea de “sociedad de masa” sugiere la idea de una élite de poder; en contraste, la idea de “público” sugiere la idea de “élites transitorias”, sin importancia soberana⁴²⁹. Mills es otro de los autores que entiende que el modelo de la democracia se construye con pluralismo y elitismo.

a. Élite Política

El nacimiento del gobierno representativo permitió observar la distinción entre el “grupo gobernante” y el “grupo gobernado”, así es como surge la conformación de una “clase política profesional” que estaría dedicada a gobernar; en otras palabras, la idea de élite tiene su origen en el ámbito político-democrático y por la división política del trabajo entre los gobernantes y los gobernados⁴³⁰. La élite política es en teoría la encargada de dar equilibrio a la participación de las demás élites, grupos pluralistas democráticos y los ciudadanos, aunque no en todas las teorías, basta recordar el pesimismo y el conservadurismo de Schumpeter. En la práctica la élite política ha sido rebasada por otras élites más fuertes con ayuda de grupos de presión.

Señala Roderic Ai Camp que en México la élite política desarrolló gradualmente una cultura de élite, caracterizada por ciertos códigos no escritos, entre ellos: “la transición ordenada sin violencia en gran escala”; interesarse en los

⁴²⁹ Para Mills la “sociedad en equilibrio” es un concepto que pertenece con exactitud a los “niveles medios”, y por este motivo el equilibrio es con frecuencia cuestión de fuerzas y demandas atrincheradas y nacionalmente irresponsables, más que un centro de poder y decisión nacional. Con ello Mills está haciendo un llamado al fortalecimiento del modelo pluralista. *Cfr., Ibidem*, pp. 34, 35, 252, 277, 299 y 300.

⁴³⁰ *Cfr., Vázquez Valencia, Luis Daniel, op. cit., p. 72.*

asuntos políticos a temprana edad; tener un “contacto” con los funcionarios públicos y, muy importante, tener nexos con familias políticas. Con ello se comprueba lo anotado anteriormente por Mills respecto a los valores y la cultura de élites. En relación con su conformación, la élite política mexicana ha sido socializada y reclutada en “grado considerable” por sus profesores, quienes, debido a los bajos salarios, son también funcionarios públicos o líderes políticos. La conexión élite política y universidad es evidente, pero hay una más importante, que es la ocupación política o empresarial de los padres o cualquier otro vínculo que acerque directamente con la élite. Roderic señala que hay cierta evidencia de que las opiniones de la élite política son influidas por su experiencia educativa. Por lo cual no hay que confundir esta aseveración con creer que el nivel educativo hace a la élite más competente⁴³¹ por sí mismo, aunque debería hacerlo⁴³².

Lo que refiere Roderic es que los profesores y estudiantes que se convierten en líderes políticos comparten un mismo sistema de valores y conocimientos que les permite mantener la “estabilidad política de ese país”⁴³³, los miembros de familias políticas tienen la misma cohesión por lo que les es más fácil controlar los conflictos internos y externos. Pero, por otro lado, la estabilidad alcanzada por la minoría, además de ser constantemente simulada, ha sacrificado la diversidad y el pluralismo a lo largo de la historia de México y ha provocado una tendencia hacia al autoritarismo por un largo periodo, hoy en México todavía son pocas las personas que tienen accesos a la educación superior, al tiempo que las familias de tradición política hereditaria siguen siendo cerradas.

De la élite política mexicana se pueden destacar desde los rasgos de su cultura política, su origen socioeconómico, hasta su grado de estudios. En relación

⁴³¹ Cfr., Ai Camp, Roderic, *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México posrevolucionario*, trad. de Roberto Ramón Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 242, 244, 245 y 247.

⁴³² Bourdieu exige que en el supuesto de creer “ingenuamente” que la gente más “competente en política” es la que tiene un grado académico más “alto”, habría que decir que es al mismo tiempo un “deber”, porque poseen mayores oportunidades de convertirse en lo que son, es decir, en “competentes en política”. Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología y...*, cit., p. 257.

⁴³³ Ai Camp, Roderic, *Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*, trad. de Roberto Ramón Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 26.

con la cultura política destacan características penosas: el “personalismo” donde la lealtad de amigos y compadres es más importante que la ideología; el “nepotismo” que pone a los vínculos familiares por encima del profesionalismo; y, la “cooptación” de los miembros rebeldes de la élite y de los opositores del sistema dándoles accesos a cargos de alto nivel para mantenerlos controlados. En cuanto a los antecedentes socioeconómicos de la élite política mexicana se dice que provienen de zonas urbanas de la clase media. Históricamente el PRI en sus inicios sí brindó “mayores oportunidades” de ingreso a hombres y mujeres de “origen humilde”, pero no al círculo superior, sino al grupo político. Con el surgimiento de las Universidades privadas⁴³⁴, el reclutamiento se ha diversificado también hacia los miembros de las clases altas del país, por la vía universitaria y no sólo de nexos familiares como lo era antes⁴³⁵. En tanto que, el nivel educativo que alcanzan los “funcionarios gubernamentales”⁴³⁶ es universitario por lo general, aunque cada vez son más los casos de funcionarios con estudios en Universidades de la “*Ivy League*”. De ahí que en los años ochenta se hablara de la llegada de los tecnócratas⁴³⁷.

Pese la necesidad de contar con un título académico, hay todavía algunos “líderes políticos” que, sin grado superior de educación y sin aptitudes positivas que

⁴³⁴ Con el surgimiento de las universidades privadas fue disminuyendo la importancia de la UNAM como centro de reclutamiento político de la élite política. Los egresados de universidades privadas han ocupado cada vez más cargos, sobre todo en el poder ejecutivo, sin embargo, con la llegada de Andrés Manuel López Obrador al poder, se avizora que la UNAM recobre la misma importancia. Algunos tienen la esperanza de que los funcionarios reclutados muestren un “mayor grado de preocupación por las masas”, pero como dice Lindau “todo intento por asociar una predisposición ideológica con una universidad debe tomarse con reservas”, las diferencias de interés, ideología y de hacer política no son resultado únicamente de la preparación o escolaridad. Muchas veces pesa más el llamado “pragmatismo político” o los beneficios personales. *Cfr.*, Lindau, Juan David, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1993, pp. 44, 112 y 148.

⁴³⁵ *Cfr.*, Ai Camp, Roderic, *Los líderes políticos de México...*, *cit.*, pp. 30, 46 y 51, 59, 60, 119 y 259.

⁴³⁶ Señala Mills que no se puede formar una “burocracia auténtica si ha faltado el prestigio” y el “dinero” para atraer “hombres de primera” competentes y con valores, en lugar del compadrazgo. Para Mills los salarios y el reconocimiento motivadores importantes. *Cfr.*, Wright, Mills C., *op. cit.*, p. 227.

⁴³⁷ Sobre los tecnócratas, es decir, quienes tienen posgrados extranjeros y experiencia en el sector financiero del gobierno, se dijo que su ascenso al poder implicaba un reclutamiento político cada vez más “elitista”, sin embargo, no fue así, ya antes de que aparecieran los tecnócratas, el reclutamiento de funcionarios públicos y sobre todo de la élite estaba muy “restringido”. El reclutamiento ha sido y es elitista en un sentido negativo, es cerrado. Por otro lado, se dijo que no contaban con “capacidades políticas”, y tampoco fue así, ya que al igual que los políticos, escogen “camarilla”, “padrinos políticos”, a quienes deben “lealtad” para merecer “confianza”. *Cfr.*, Lindau David, Juan, *op. cit.*, pp. 39, 40 y 151.

destacar, alcanzan el éxito en los sindicatos nacionales o como diputados. Por otro lado, se debe aclarar que existen pocos casos, de líderes políticos que aún sin título académico cuentan con una vasta experiencia que les permite guiar a la sociedad. Como también es poco común que un líder político sea reconocido por sus actividades intelectuales, la excepción fue Jesús Reyes Heróles⁴³⁸ y a él ya le siguieron algunos más. De esta forma el grado académico, si bien es importante y necesario, no debe servir como medio de exclusión a liderazgos y talentos natos.

Por el tipo de reclutamiento⁴³⁹ la élite política no sabe estar “frente a grandes grupos”, en vez de eso recurre “manipulación” de los medios de comunicación, pero tampoco sabe manejar equilibrios con otras élites, por lo general responde a los intereses de los “empresarios” y el “cuerpo de oficiales”, como le llama Roderic a los militares⁴⁴⁰. De ese modo, la élite política mexicana si bien ha sabido dar aparente estabilidad al sistema político, tiene muchas deficiencias, ya que, por un lado, engaña y le cierra el acceso a la sociedad y, por otro, se muestra sumisa ante los designios de las élites económicas y militares. Es común escuchar que el desarrollo o implementación técnica de las políticas públicas de modo casi automático siempre son realizadas por los mismos grupos empresariales. En relación con los militares, hoy se vive una guerra fallida contra las drogas que ha dejado miles de muertos, la estrategia fue implementada por el ejército, uno que no ha reconocido que su táctica militar falló. En el mejor de los casos o en el peor, no sé sabe, quizá no sea obediencia o sujeción lo que la élite política tenga con los empresarios y los generales, quizá han encontrado muchos puntos de “coincidencia entre sus intereses”⁴⁴¹.

En el caso de que sea sujeción, y no coincidencia de intereses entre la élite política con la empresarial y la militar, el fenómeno resulta paradójico en un país que tiene como miembro distinguido de la élite política, al presidente de los Estados

⁴³⁸ Cfr., Ai Camp, Roderic, *Los líderes políticos de México...*, cit., p. 262.

⁴³⁹ La cooptación o el reclutamiento de las élites es con frecuencia de mayor importancia, para analizar el tipo de élite, que cualquier estadística referente a orígenes y carreras, para entender las diferencias entre élites “conscientes” o “inconscientes”, es decir, responsables o irresponsables. Cfr., Wright, Mills C., *op. cit.*, p. 263.

⁴⁴⁰ Ai Camp, Roderic, *Los líderes políticos de México...*, cit., pp. 269-271.

⁴⁴¹ Wright, Mills C., *op. cit.*, p. 34.

Unidos Mexicanos, aquel que no hace mucho tiempo tenía el control absoluto y que a la fecha aún con un poder disminuido sigue siendo la figura más importante por lo menos en el imaginario colectivo.

Dicha paradoja tiene una explicación sociológica: en la masa existe una necesidad inmensa de dirección y guía acompañada de un “genuino culto” de los líderes, considerados “héroes”, en el caso mexicano, el presidente. Se busca un líder un líder profesional, capaz, instruido, tan trabajador que incluso se vea “afectada su salud”. Luego la masa se conforma con el líder que tiene y lo idealiza, le dispensa las “tendencias autocráticas”, irresponsables o coincidentes con intereses de élites y grupos privilegiados. Pese a todos los peligros, los líderes serán siempre importantes y necesarios para la masa y para generar cambios, y viceversa, es más, dice Michels que no son sólo las masas, como se piensa, las que han devorado a los líderes: “los jefes se han devorado entre sí, con ayuda de las masas”⁴⁴². Entonces, son ambos.

En síntesis, el primer paso para alejar las tendencias negativas de la élite política, aquella que se tiene que elegir para gobernar, es construir con base en un debate plural una cultura política democrática que permita elegir a un líder que tenga por lo menos las tres cualidades de mayor importancia con respecto a lo político, señaladas por Weber: “pasión, sentido de responsabilidad y mesura”⁴⁴³, pero, por sobre todo, que tenga un enorme respeto por pluralismo, por la diversidad de ideas, valores e intereses; y, el segundo paso es buscar abrir los espacios de participación en las élites políticas constituidas para así promover un verdadero juego político.

b. Élite Jurídica

Algunos miembros de la élite política son al mismo tiempo parte de la élite jurídica, por ejemplo, algunos legisladores que estudiaron derecho y algunos funcionarios

⁴⁴² Cfr., Michels, Robert, *Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. de Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, t. I, pp. 98, 99, 172 y 197.

⁴⁴³ Weber, Max, *El político y el científico*, 3ª ed., trad. de José Chávez Martínez, México, Ediciones Coyoacán, 1996, p. 46.

gubernamentales de alto nivel que son abogados. En donde hay mayor distinción es con los jueces, ya que la función judicial está integrada total y formalmente por juristas. De ahí que la élite jurídica y la política de forma regular se separen para su estudio. No obstante, se puede afirmar que la élite jurídica ubicada en el legislativo, el ejecutivo y el judicial, es al mismo tiempo élite política, ya que, en las tres funciones estatales se funge como representante de la sociedad. Habrá que recordar que no toda la élite política es jurídica, ya que no son todos abogados; ni toda élite jurídica es política, pues existe otro sector importante de la élite jurídica conformado por jueces, litigantes, investigadores y académicos del derecho que tiene un papel distinguido en la toma de decisiones jurídicas, pero que no son representantes políticos de las funciones estatales.

Como se observa, la relación entre Política y Derecho es innegable. La élite jurídica y la política coinciden en gran parte, por lo que mucho de lo que se analizó en el apartado anterior aplica para la élite jurídica. Sin embargo, con el paso de los años, la carrera de derecho dejó de ofrecer “perspectivas óptimas” para una “carrera política” burocrática, por lo que la carrera de economía ganó terreno, el claro ejemplo es la llegada de un economista a la presidencia con Salinas de Gortari. Asimismo, los abogados que quedaron se enfocaron en adquirir en papel más “técnico”, “especializado” y “menos político”, especialmente en algunas áreas del gobierno. Ese tipo de “nuevos abogados” provienen especialmente de las escuelas de derecho privadas. En tanto que en las legislaturas los abogados todavía son la profesión más importante, pese a ello, el nivel técnico de la legislación ha “declinado”, los abogados se preocupan más por su carrera política que por la “tecnicidad de las leyes”⁴⁴⁴.

En el poder judicial, el perfil de los jueces, magistrados y ministros debe ser el de abogado, además en los últimos años ha tomado mucha fuerza, al aparecer como el órgano que en “última” instancia resuelve los conflictos jurídicos. Los

⁴⁴⁴ Cfr., Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón Sergio, “¿Muchos abogados, pero poca profesión? Derecho y profesión jurídica en el México contemporáneo”, en Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios socio jurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM-III, 2006, pp. 31, 33, 34 y 37.

jueces, que son vistos como “miembros distinguidos” de la élite jurídica, tienen la facultad de resolver los conflictos jurídicos más apremiantes de la sociedad, aquellos que tocan muchos intereses y fibras sensibles no sólo del sistema jurídico, sino también del sistema político y económico, cada día es más común que se judicialice la política y la economía. Por ese motivo la presión que ejercen las élites económicas y políticas, entre otras, no es un secreto. Las “consideraciones exteriores” que pesan sobre el trabajo de los jueces, van desde la intervención directa y frontal de los políticos hasta la presión de los grupos aparentemente sociales⁴⁴⁵.

Incluso presiones “interiores”, ya que los jueces y magistrados sienten algún grado de obligación y compromiso con el ministro que ha promovido su nombramiento, lo que ha contribuido a la formación de “familias y clanes de funcionarios judiciales, encabezados por los ministros”⁴⁴⁶. En México, con relación a la independencia de la Suprema Corte, se ha hecho referencia a que la autonomía de los ministros se ve mermada desde que en el nombramiento es realizado a propuesta del presidente de la República. A todo lo anterior se debe sumar las debilidades técnicas, presentes y constantes, en todos los tribunales del país⁴⁴⁷. Sin embargo, dice Piero Calamandrei que en el fondo el gran peligro para el Juez es el “lento agotamiento interno de su conciencia, que la hace aquiescente y resignada: una creciente pereza moral, que a la solución justa prefiere, cada vez más, la transacción, porque ésta no turba la vida tranquila y porque la intransigencia exige demasiado trabajo”, es decir, el conformismo del juez y su dependencia a recomendaciones, tanto que “no se doblega ante las presiones, sino que se las imagina y les da satisfacción de antemano”⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ Cfr., Maynaud, Jean, *op. cit.*, pp. 90 y 91.

⁴⁴⁶ Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón Sergio, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁴⁷ Cfr., Dezalay, Yves y Garth, Bryant G., “De élite dividida a profesión cosmopolita. Los abogados y las estrategias internacionales en la construcción de la autonomía del derecho en México”, en Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios socio jurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM-III, 2006, p. 201

⁴⁴⁸ Calamandrei, Piero, *Elogio de los jueces, escrito por un abogado*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2008, p. 275.

En relación con los despachos jurídicos, en el 2006, hasta un tercio de todos los socios obtuvo su licenciatura en la Universidad Nacional Autónoma de México, sin embargo, la tendencia creciente desde los años ochenta es a egresar de las universidades privadas⁴⁴⁹. Entre esos despachos hay algunos que son empleados por grandes empresas o famosos personajes caracterizados por hacer “enormes daños” a la colectividad⁴⁵⁰. Por su parte, los miembros de los Colegios de Abogados actúan como una especie de “club social” o como mero “grupo de presión política” más que desempeñar un papel relevante como organizaciones eficaces de juristas. De igual forma, en México, el compromiso con la ciencia jurídica es minúsculo, el número de académicos profesionales del derecho es muy pequeño porque las universidades emplean sólo a unos cuantos profesores e investigadores de tiempo completo, quienes además llevan una vida “relativamente precaria” como académicos profesionales, por lo que combinan sus obligaciones académicas con otras actividades como abogados o consultores⁴⁵¹. Del comportamiento de los abogados en el gobierno, en los congresos, en el poder judicial, en los despachos, como asociados y académicos, Fix Fierro y López Ayllón concluyen que: los abogados mexicanos no parecen constituir una profesión unida, el sector privado se separa del público, se ha establecido una muy clara división élite jurídica y una “masa de abogados”, por tanto se ha convertido en una profesión débil, poco solidaria y a la que el prestigio social y la influencia política dejó de importarles⁴⁵².

⁴⁴⁹ Cada vez hay mayor demanda de técnicos jurídicos altamente especializados, abogados más cosmopolitas, que hablen inglés y entiendan otros sistemas jurídicos. Pero aún con ello, dicho abogados continúan necesitando el uso de las redes sociales, a fin de obtener posiciones y desempeñarse exitosamente en el ejercicio profesional privado o para ingresar como tecnócratas de alto nivel, más al estilo de los abogados norteamericanos. *Cfr.*, Adler Lomnitz, Larissa y Salazar, Rodrigo, “Elementos culturales en el ejercicio profesional del derecho en México. Redes informales en un sistema formal”, en Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios socio jurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM-III, 2006, p. 181

⁴⁵⁰ Perdomo Pérez, Rogelio, *Los abogados de América Latina, una introducción histórica*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 226.

⁴⁵¹ Pese a la debilidad del compromiso con la academia jurídica en México, existen destacados juristas como el doctor Héctor Fix-Zamudio, reconocido a nivel mundial, por ser un férreo impulsor de los derechos humanos dentro de la élite gobernante del Estado mexicano; como el doctor Jorge Carpizo, figura central del desarrollo jurídico en México que estuvo siempre “entre la academia y la política”, y lo mismo se puede decir del reconocido jurista el doctor Diego Valadez y de otros muchos destacados abogados, comprometidos con su país. *Cfr.*, Adler Lomnitz, Larissa y Salazar, Rodrigo, *op. cit.*, p. 228.

⁴⁵² Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón Sergio, *op. cit.*, pp. 53-60.

Por lo anterior, recuperar el sentido de responsabilidad, cooperación y honorabilidad es la tarea. Hoy no se puede señalar que abogados poderosos, es decir, la élite jurídica haga su carrera representando a los poco privilegiados, como debería ser; tampoco se observa que los jueces tengan un compromiso con la representación de los grupos “dominados”, son ajenos a la cruda realidad social bajo el pretexto de no politizarse, pero se requiere que vean más allá de sus oficinas. Los legisladores, algunos de ellos miembros de la élite jurídica, deben dejar de enfocarse sólo en reformas electorales y empresariales, para poder servir también a los miembros más encadenados de la sociedad mexicana; deben dejar de servir sólo a las élites económicas. Por otro lado, los abogados de los grupos dominados, que aún están fuera de la élite jurídica, tendrán que hacer frente al “*know how* jurídico importado” y la “sobreinversión” de los grupos dominantes⁴⁵³, preparándose cada vez más con mejores argumentos jurídicos y alistándose también para desentrañar y cambiar el sucio juego político hasta hoy establecido.

c. Élités Económicas

La élite económica es la más poderosa para muchos autores, uno de ellos es el destacado sociólogo estadounidense Wright, Mills⁴⁵⁴. Resulta ser la más poderosa porque tiene a su alcance “la propaganda más susceptible de alcanzar sus objetivos”: el dinero⁴⁵⁵. Con los recursos económicos logra influenciar asimétricamente a las élites políticas para cumplir con sus objetivos⁴⁵⁶, mismos que no siempre son responsables, provechosos u honestos y en muchas ocasiones neutralizan, perjudican y excluyen las demandas sociales, a los competidores pequeños y en general el bienestar de la sociedad.

⁴⁵³ Cfr., Adler Lomnitz, Larissa y Salazar, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 245 y 247.

⁴⁵⁴ Cfr., Wright, Mills C., *op. cit.*, p. 259.

⁴⁵⁵ Maynaud, Jean, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁵⁶ Mediante la obtención de licencias especiales, subsidios, protección tarifaria, liberación de impuestos e incluso legislación “a modo”. Cfr., Solimano, Andrés, *Élités económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI. La alternativa de la democracia económica*, trad. de Gracia Solimano Aninat, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 58.

Las élites económicas o los “multimillonarios” y “billonarios” como los denomina la revista Forbes son los actores principales del momento. En dicha publicación aparecen Jeff Bezos, fundador de “Amazon”, seguido de Bill Gates con “Microsoft” como los multimillonarios más ricos del mundo en 2018⁴⁵⁷; a nivel nacional el hombre más rico de México es el billonario Carlos Slim, fundador de “América Móvil”, pero también aparece en la lista global de las personas más ricas del mundo en el sitio número siete⁴⁵⁸. Como se observa y como señala Solimano el fenómeno de la “alta riqueza “no es exclusivo de los países ricos, sino que se da también en las “economías emergentes”. No obstante, el dinero no es su única arma, ni la más poderosa, sino que utilizan el poder de la cultura, creando “sentido común” de élites o una “cultura de élite” que se propaga a grandes segmentos de la población a través del control de los medios de comunicación, e incluso a través de la “movilización de intelectuales” y académicos para presentar argumentos técnicos a favor de sus políticas, para mantener la admiración y el dominio y de ese modo esconder la desigualdad, la exclusión, el desempleo y la corrupción que provocan⁴⁵⁹. Acaparan todos los mecanismos de influencia posibles para controlar a la élite política.

La relación que la élite económica mantiene con la élite política es tan cercana que, para Duverger, la separación entre el poder político y el poder económico es sólo aparente, revela que “el poder político apenas posee una existencia propia, no siendo más que un reflejo del poder económico”⁴⁶⁰. Aunque parece exagerado nombrar “reflejo” al poder político, existen muchos casos que justifican tal apreciación. Se considera que la élite política tiene la opción y la obligación de no ser un “reflejo”, ya que, la élite política en sentido procesal tiene la

⁴⁵⁷ Forbes Staff, “Los multimillonarios de Forbes 2018: las 5 personas más ricas del mundo”, *Forbes*, México, 6 de marzo de 2018, <https://www.forbes.com.mx/las-5-personas-mas-ricas-del-2018/> [Consultado: 20 de septiembre de 2018, 23: 45 hrs.].

⁴⁵⁸ Cfr., Medina, Alejandro, “Estos son los 16 mexicanos más ricos de la lista Forbes 2018”, *Forbes*, México, 6 de marzo de 2018, <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-16-mexicanos-mas-ricos-de-la-lista-forbes-2018/> [Consultado: 20 de septiembre de 2018, 14:13 hrs.].

⁴⁵⁹ La élite económica ha incrementado su riqueza en sectores como: tecnologías de la información (concentrando profesionales y científicos talentosos), finanzas (con banqueros e inversionistas), telecomunicaciones, energía y medios de comunicación. Cfr., Solimano, Andrés, *op. cit.*, pp. 16 y 17, 39, 55.

⁴⁶⁰ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 130.

penúltima palabra (la última la tienen los jueces, pero al final de todo, son los ciudadanos los que deciden), la cuestión es que, por coexistencia de intereses con la élite económica, la élite política no toma las decisiones y sólo obedece.

Por otro lado, Duverger reconoce y considera que el capitalismo ha constituido un “cierto progreso hacia la igualdad”, y con ellos hacia la apertura y renovación de las élites económicas, al permitir a las personas adquirir “ventajas y privilegios” mediante su trabajo y capacidades⁴⁶¹. Duverger señala sólo un “cierto” progreso porque la experiencia marca que no siempre se obtienen ventajas en el capitalismo a través del trabajo y esfuerzo. Asimismo, Solimano explica que la “globalización neoliberal” ha estimulado, “indirectamente”, el surgimiento de “movimientos sociales críticos de la desigualdad”, del descontrolado poder de las élites, de la corrupción, el desempleo, la “homogeneidad cultural”, los daños ambientales, la guerra y los fracasos de la democracia⁴⁶².

Es decir, hay esperanza en ir cerrando la brecha de desigualdad, ya que, la sola acumulación desproporcionada de poder económico en pequeñas élites socava la democracia; y, en modificar el comportamiento de las rapaces élites económicas que predominan. La confianza crece porque también existen élites económicas que mantienen un comportamiento destacable en México, por ejemplo, aquellas que permiten la distribución de las ventajas del crecimiento económico con sus empleados y que además son responsables con la democratización de la sociedad y el Estado, como fue el caso de algunas élites económicas ligadas al partido empresarial, el Partido Acción Nacional (PAN) que comenzaron a impugnar las elecciones a través de las reclamaciones presentadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los noventa y establecieron puentes con el sector público para formar una campaña contra las drogas y la corrupción⁴⁶³.

⁴⁶¹ Duverger enfatiza que el “progreso técnico” si bien no suprime las desigualdades, al menos las hace menos sensibles, explica que las sociedades subdesarrolladas el disfrute de privilegios depende esencialmente del hecho del nacimiento; en las sociedades súper desarrolladas depende cada vez más de la capacidad de cada uno. *Cfr.*, Duverger, Maurice, *op. cit.*, pp. 84 y 90.

⁴⁶² *Cfr.*, Solimano, Andrés, *op. cit.*, p. 161.

⁴⁶³ *Cfr.*, Adler Lomnitz, Larissa y Salazar, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 237 y 239.

Las élites económicas son pilares fundamentales en la construcción de un Estado y de una sociedad, las cuales lejos de estigmatizarlas y rechazarlas por el simple hecho de contar con un capital económico amplio, se deben analizar en su operación real, para identificar ante qué tipo de élite económica se está presente, para ver sus fallas y reconocer sus logros. En el caso México, se puede decir que las élites económicas en general son expoliadoras, las empresas mineras son un claro ejemplo de ello.

d. Élites Intelectuales

Después de analizar las tres élites más sobresalientes en México, es importante analizar otras élites que han servido de apoyo a las mencionadas tres élites, pero que en otras épocas eran igual de sobresalientes, una de ellas es la élite intelectual. Como dice Gramsci: “todos los hombres son intelectuales, pero que no todos tienen en la sociedad la función de intelectuales”⁴⁶⁴. Ello porque en toda obra humana existe intervención intelectual, pero quien tiene la “función de intelectual” dirige o guía la conducta de una sociedad. Ahora bien, se llama “intelectuales” al grupo de personas que tienen acceso a ciertos “valores culturales” y por eso conducen la “comunidad cultural”⁴⁶⁵. Los intelectuales son reconocidos como tales porque cuentan con una gama de valores culturales, todos ellos reunidos a un valor esencial: el conocimiento.

Los intelectuales en México casi siempre han sido un grupo relevante, desde “los científicos” con Porfirio Díaz, hasta los intelectuales del derecho y la economía en todos los sexenios⁴⁶⁶ y por supuesto los literatos, filósofos y artistas. Ese acercamiento con el poder gubernamental, por algunos es bien visto, por ejemplo, para Michels existen cuestiones públicas que sólo pueden ser comprendidas por

⁴⁶⁴ Gramsci, Antonio, *La formación de los intelectuales*, trad. de Ángel González Vega, México, Editorial Grijalbo, 1967, p. 26

⁴⁶⁵ Weber, Max, *Estructuras de...*, cit., p. 37.

⁴⁶⁶ Herrera, Joaquín, *Las élites de poder en México: Hank*, México, Editorial Parmon, 1997, p. 13.

quienes han realizado estudios profundos y por ello se requiere de intelectuales⁴⁶⁷; en cambio, otros muestran algunas reservas.

Desde la perspectiva de Mills, en la medida en que los intelectuales sirven “directamente” al poder, en una “jerarquía de puestos”, lo hacen a menudo “renunciando a su libertad”⁴⁶⁸. Pero más drástico es Ortega y Gasset, quien desprecia al “hombre de ciencia actual”, al intelectual de ahora en sí mismo, por ser el prototipo del “hombre-masa” al que la ciencia ha convertido en un “bárbaro moderno, hermético, conformista, limitado y dominado por lo que pretende dominar”, dice el filósofo español⁴⁶⁹.

Foucault por su parte adopta una postura intermedia; indica que la intervención del intelectual, como quien da opiniones con respecto a decisiones políticas, es un papel al que no se adhiere porque confía en las capacidades de la gente para decidir por quién votar, por ejemplo. En cambio, aclara que si un intelectual, por una serie de razones, estima que sus reflexiones pueden aclarar una coyuntura, y que él puede efectivamente hacer su aporte a la cuestión, por ejemplo, el problema del derecho penal, de la justicia, su intervención será válida⁴⁷⁰. De ese modo, lo que Foucault rechaza es la invasión de las esferas de decisión de los ciudadanos, no el trabajo del intelectual, como sí lo hace radicalmente Ortega y Gasset.

Dicha invasión de esferas por parte de los intelectuales puede tener explicación en lo que Bourdieu llamó el “racismo de la inteligencia”, característica de una “clase dominante” cuyo poder descansa en la posesión de títulos académicos, como “supuestas garantías de inteligencia” y que segrega a la sociedad de la toma de decisiones. Adicionalmente, Bourdieu señala que hay dos tipos de intelectuales: el “intelectual responsable” que tiende a reducir su

⁴⁶⁷ Michels, Robert, *Los partidos políticos 2...*, cit., p. 120.

⁴⁶⁸ Wright, Mills C., *op. cit.*, p.327.

⁴⁶⁹ El autor ejemplifica al verdadero hombre de ciencia con Einstein, de quien dice ha necesitado “saturarse de Kant y de Mach para poder llegar a su aguda síntesis”. Cfr., Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, 2ª ed., Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1938, pp. 144 y 147, 148.

⁴⁷⁰ Cfr., Foucault, Michel, *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*, trad. de Horacio Pons, México, Siglo XXI editores, 2013, p. 159.

pensamiento pensante a un “pensamiento militante” y el “intelectual libre” que tiene tendencia al “terrorismo” y no vacilaría en transportar al ámbito político “las guerras de la verdad” que se dan en el “campo intelectual” y en su mente. Así, en la clasificación del francés está el intelectual sumiso y dependiente que criticaba Mills y en otro polo está, una nueva caracterización, el intelectual fantasioso. Ambas posturas son radicales e inadecuadas, pero existen en la realidad. Por ello, lo conveniente es buscar un punto medio, algo cercano al punto intermedio de Foucault, pues los intelectuales deben hacer práctica con teoría y viceversa; deben permanecer cerca del poder político, jurídico y económico, aunque con independencia y fuerza. Ser parte de la élite intelectual, en la que todos confían, trae consigo varios compromisos indica Bourdieu: primero, ser capaz de desvincularse de sus intereses personales y de la presión que ejercen las “clases dominantes” (económicas, políticas y jurídicas); segundo; ser equilibrado con sus propuestas; y, tercero, ser la guía de un mundo que sólo pide respuestas. Lo anterior porque pese a todos los defectos que pueda tener el intelectual, para Bourdieu la “libertad real es que aquella que hace posible el conocimiento”⁴⁷¹.

Es posible cumplir con los compromisos enlistados, el mismo Bourdieu es un ejemplo de intelectual admirable y existen muchos ejemplos de intelectuales con convicciones claras. Bobbio es otro ejemplo y ha llevado su trayectoria con pulcritud, en un punto medio: él desconfía de la dedicación absoluta a la política; defiende el gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres; promociona el espíritu crítico por parte del “hombre de cultura” y protege la autonomía de la cultura, la cual posee su propio “ámbito de acción y su propia política”⁴⁷². Al reconocer en la cultura un ámbito de acción y su propia política, el intelectual puede hacer política sin verse subordinado a un grupo poderoso, a través, por ejemplo, del poder literario que opera por su propia eficacia ya que “el poder de un argumento está también en la virtud con que fue escrito”⁴⁷³. Ya lo dice Häberle: “los artistas no tienen ningún

⁴⁷¹ Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología y...*, cit., pp. 99, 100, 109, 116 y 117 y 278.

⁴⁷² Cfr., Baca Olamendi, Laura, “Norberto Bobbio: repulsión y atracción entre política y cultura”, en Baca Olamendi, Laura y H. Cisneros, Isidro (comp.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Triana, 1997, t. II, p. 317.

⁴⁷³ Zaid, Gabriel, *De los libros al poder*, México, Grijalbo, 1988, p. 84.

monopolio sobre la verdad, aunque poseen una habilidad especial para captar los deseos de los ciudadanos y de la humanidad”⁴⁷⁴.

En ese contexto, los intelectuales tendrán que elegir si se aíslan del mundo de la toma de decisiones que afectan a la sociedad y al Estado; si juegan desde su propio ámbito y su política cultural; si participan a lado de quienes toman las decisiones políticas o gubernamentales; o bien, si participan directamente, en ese caso la persona reúne las dos cualidades, tanto política como intelectual, para intentar hacer útiles sus conocimientos e ideas en la realidad. Si la opción es participar directamente, no será fácil, las grandes ideas a veces se contraponen con los intereses de muchos en la política. No será nada sencillo, el intelectual que es crítico y activo es rechazado, por propios y extraños, y es castigado. Los intelectuales saben que es un camino duro, muchas veces ineficaz y frustrante, por ello algunos prefieren hacer coincidir sus intereses con los de las demás élites, antes que intentarlo.

En México, los intelectuales se han mantenido cerca del poder, a lado de ellos, pero también hay algunos casos como el de Jesús Reyes Heróles, Jorge Carpizo, Sergio García Ramírez y Diego Valadés que han tenido esa doble cualidad de intelectuales y hombres de gobierno, sin embargo, la regla general no es esa. Lo que predomina en México son los intelectuales que han prestado sus servicios al gobierno mexicano, mismo que estableció, por mucho tiempo y de manera tajante la premisa: “no hay alternativas fuera del régimen”, y la cumplió, ya que dentro del régimen el gobierno apoyó las “empresas intelectuales y las personalidades destacadas” dándoles empleo e invitándolos a sus banquetes⁴⁷⁵.

De lo contrario, si un intelectual estaba fuera del régimen, éste último respondía rápidamente; el encarcelamiento de David Alfaro Siqueiros, por órdenes de Adolfo López Mateos, y de José Revueltas, por decisión de Gustavo Díaz Ordaz,

⁴⁷⁴ López Bonfill, Héctor, Entrevista a Peter Häberle, “Poesía y Derecho Constitucional”, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 196.

⁴⁷⁵ Cfr., Monsiváis, Carlos, “Los intelectuales y la política”, en Baca Olamendi, Laura y H. Cisneros, Isidro (comp.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Triana, 1997, t. II, pp. 461-463.

dan prueba de ello. Hoy es justo hablar de una mayor libertad y autonomía de las élites intelectuales, no obstante, el intelectual que despierta la conciencia de la sociedad es poco común; por otro lado, a la sociedad rara vez le interesa conocer las ideas de los intelectuales, de aquí que tampoco los intelectuales representen un “verdadero poder movilizador”⁴⁷⁶. La sociedad no tiene claro que en un mundo donde el conocimiento se especializa, los intelectuales deben tener un papel protagónico.

En México aparentemente el intelectual es importante, se simula que es la guía para tomar decisiones, pero, es una pieza o herramienta al alcance del gobierno, de políticos, de empresarios e incluso ahora de los medios de comunicación para legitimar hasta sus noticias, con sus “mesas de análisis”. Se dice que los intelectuales son también, en muchas ocasiones, una herramientas de las élites económicas y de los medios de comunicación, ya que, recordando a Gramsci, todo grupo económico, establece junto a él, “orgánicamente”, uno o más tipos de intelectuales que le dan “homogeneidad” al campo económico, lo cual también aplica en el campo social y en el político⁴⁷⁷. El empresario crea consigo al técnico, al doctor en economía y en derecho, al organizador de una “nueva cultura”, de un “nuevo derecho”. El llamado “intelectual orgánico” es entonces un intelectual pagado por la élite económica para cumplir con sus intereses y exigencias; el intelectual orgánico es también “empleado” del gobierno⁴⁷⁸. El propio Kant cuando fue integrado a la docencia oficial vivió el problema de la obediencia y sujeción a la que está obligada el empleado, ya que tuvo que enseñar “textos oficiales” que había refutado como escritor independiente⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 472 y 479.

⁴⁷⁷ Weber en cambio denominó “político profesional” al intelectual que acompaña al príncipe y a los otros poderes, es decir a los funcionarios políticos para ayudarlos a afianzar su poder. Cfr., Weber, Max, *El político y...*, *cit.*, p. 13.

⁴⁷⁸ Por otro lado, Gramsci también identifica a otro tipo de intelectual, el “intelectual tradicional”, aquel que está al margen de sumisiones y que se dedica a crear un “bloque intelectual-moral que haga posible un progreso intelectual de la masa y no únicamente a reducidos grupos intelectuales”. Cfr., Gramsci, Antonio, *op. cit.*, p. 21, 30 y 73.

⁴⁷⁹ Cfr., Zaid, Gabriel, *op. cit.*, p. 99.

Con todo lo anterior, los retos de la llamada élite intelectual en México son muchos; pero, el principal es la honestidad académica, que en Salazar Carrión se traduce en que los intelectuales deben “jugar un papel que vaya más allá del aburrido espectáculo de las polarizaciones artificiosas”⁴⁸⁰; los intelectuales están obligados a buscar y adquirir libertad con base en conocimiento y en argumentos y sólo así lograrán irradiar progreso desde su trinchera cultural o de forma directa, como tomadores de decisiones políticas.

B. Peligros de la Élite del Poder

Además de la élite política, jurídica, económica e intelectual, en México existen otras élites como la religiosa y la militar que, igual que en el mundo tienen una marcada influencia en México, tan marcada que, la élite religiosa está considerada dentro de la élite económica y la élite militar dentro de la política, pero, por su preponderante actuación pública, hay autores que las estudian de forma separada, por ejemplo, Mills, sumamente enfocado en la élite militar Norteamérica. En México, tanto la élite militar, como la religiosa, así como la élite que se puede conformar por los líderes de opinión de los medios de comunicación, sin lugar a duda son elementos fundamentales para entender cómo funcionan las élites antes descritas, las cuales se pueden estudiar como un subtipo de élite o como élites independientes. Lo importante es reconocerlas e identificarlas y no dejarlas de lado, ya que su invisibilización en sí misma es ya un peligro para la élite democrática que se aspira conformar.

En los apartados anteriores se hizo patente que la actuación de las élites en México es inaceptable en muchos casos, las élites mexicanas no han cumplido con la responsabilidad social que implica ser parte de la élite. Para un gran crítico como Mills, con excepción de la “nobleza hereditaria”, los miembros de la élite son o deben ser, mejor dicho: “sencillamente, personas de carácter y energía superiores”, pero

⁴⁸⁰ Salazar Carrión, Luis, “Hirschman y las retóricas de la intransigencia”, en Baca Olamendi, Laura y H. Cisneros, Isidro (comp.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Triana, 1997, t. II, pp. 340 y 341.

en México ello no se ha entendido, las élites conservan otra idea, una de superioridad material que ha provocado su propia decadencia. El peligro que provoca una élite decadente se agrava por la negación en la que han caído muchos estudiosos sobre la existencia y permanencia de una élite, por considerarla antidemocrática, sin embargo, el problema es que esto sólo evita que las élites existentes sean amonestadas por sus actos. Señala Mills que una élite que es negada por los propios intelectuales genera mayor irresponsabilidad en las élites, mismas que no intentaran siquiera justificar su manipulación⁴⁸¹.

Sin embargo, para el autor norteamericano el mayor peligro de las élites o del elitismo ideal es que operación práctica de las élites, pese a que no cuentan con códigos de rectitud, valores, “sensibilidad” y cultura, no ha ocasionado “crisis públicas”, al contrario, sólo indiferencia, lo cual lo lleva a determinar que no todo es culpa de las élites, ya que en una democracia se necesitan dos cosas: “públicos con expresión y cultura, y jefes políticos que, si no son hombres de razón, son al menos razonablemente responsables ante los públicos cultos que existen”⁴⁸². Yendo más lejos, se considera que son necesarias dichas condiciones, tanto la cultura, como la responsabilidad, pero en un proceso doble, tanto en la sociedad y las élites. Ya que el mayor peligro, después de la negación, es la pasividad en la que ha postrado la sociedad ante la actuación de una élite corrupta, rapaz, violenta y falsa.

Una vez que se quieren superar dichos peligros, la sociedad se organiza y emplea a sus mejores hombres para liderar movimientos sociales, pero ahí surgen otro tipo de inconvenientes. Michels advierte sobre los hombres que conducen los movimientos sociales debido a que muchas veces terminan por experimentar un distanciamiento gradual de las masas y, son atraídos hacia la órbita de la “clase

⁴⁸¹ *Cfr.*, Wright, Mills C., *op. cit.*, pp. 20 y 318.

⁴⁸² Como crítica a la élite norteamericana el sociólogo indica que su éxito no está relacionado con sus capacidades, conocimientos o sensibilidades, sino que han sido formados por medio del poder, las fuentes de riqueza, el mecanismo de la “celebridad”. Al mismo tiempo reprueba a la sociedad norteamericana diciendo que las élites no son frenadas por una pluralidad de asociaciones, lo que permite a las élites disfrutar de un poder sin responsabilidad, y nuevamente lo mismo ocurre en México, es más importante la imagen que se vende de una élite que sus virtudes internas. La nueva inercia de la sociedad mexicana que se deslinda de la responsabilidad de intervenir en las decisiones políticas permite la concentración en las élites. *Cfr.*, Wright, Mills C., *op. cit.*, pp. 320, 327 y 334.

política”, es raro que ésta no ejerza influencia aun sobre el más “irreconciliable” de sus adversarios⁴⁸³. Por lo que resulta otro peligro elegir y seguir a personas o líderes sociales con débiles convicciones y fáciles de cooptar.

Un peligro más surge cuando la élite aún con características impresentables es seguida por la sociedad, porque los gobernados asimilan o revalidan dichas características negativas, como la corrupción y el fraude⁴⁸⁴, y será mucho más difícil desplazar a la élite, ya que, la élite identifica las debilidades de la sociedad e intentará cooptarla. Es común que la sociedad desarrolle una cierta admiración inconsciente por las élites, aun cuando son negativas, a través de las llamadas “coacciones extrajurídicas”, como “la cultura burguesa”, que pesa sobre los individuos y el “cuerpo social” de manera determinante y es difícil de capturar, pues no tiene un “foco” único de salida. Tales “coacciones” permiten la “dominación de una clase social sobre otra”, de la élite sobre la mayoría de forma sutil, amplia y duradera. De esta forma, Foucault explica que las “micro luchas” en la familia, en la escuela y en pequeñas relaciones de poder muchas veces son regidas desde arriba por los grandes “poderes del Estado” o las “grandes dominaciones de clase”⁴⁸⁵, porque así es como se da la dominación de la élite y de ello ya no queda mayor duda.

Ahora bien, después de enlistar algunos de los peligros que encierra de la elite del poder no se debe pensar en su eliminación, ya que finalmente, hay que tener en cuenta lo que señala Michels: “la humanidad no puede prescindir de las clases políticas”; es decir no puede renunciar a las élites, lo que si puede evitar es la “tendencia oligárquica inmanente”⁴⁸⁶, que además acompaña a todo tipo de organización humana, es decir a todas las demás élites y grupos. Las élites en México, la cúspide de la organización, han mostrado una clara propensión a la oligarquía; han establecido un modelo cerrado de participación en el que hay una tajante división entre la minoría y una mayoría; y, se han mostrado irresponsable

⁴⁸³ Cfr., Michels, Robert, *Los partidos políticos...*, cit., p. 179.

⁴⁸⁴ Cfr., Pareto, Vilfredo, *Forma y equilibrio sociales...*, cit., p. 121.

⁴⁸⁵ Cfr., Foucault, Michel, *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*, trad. de Horacio Pons, México, Siglo XXI editores, 2013, pp. 41, 42, 76, 77 y 125.

⁴⁸⁶ Cfr., Michels, Robert, *Los partidos políticos I...*, cit., pp. 56 y 63

ante la sociedad. Sin embargo, hay que aclarar que la élite no está determinada, no tiene que direccionarse forzosamente hacia la oligárquica, es sólo una opción, es la tendencia; y, aunque es inmanente, es decir, la constante, no es una regla siempre dada. Por ello, lo importante es construir y apoyar élites distintas, un tipo de élite que sea valiosa a los ideales democráticos.

Han existido como se mencionó élites que, desde diversos ámbitos, han promovido, en conjunto con la sociedad, el desarrollo de sus países; es decir, unidas minorías mayorías y minorías. Durante sus investigaciones Michels observó conquistas, por ejemplo, identificó que las legislaturas y el ejecutivo se han “acostumbrado” con el tiempo a ceder tanto a los reclamos de arriba, pero también a algunos de los de abajo; notó que la organización política, la sociedad organizada intentaba “conducir al poder”, haciendo uso de modelos jerárquicos a veces necesarios en cuestiones técnicas y con apoyo de organizaciones fuertes y liderazgos igualmente fuertes⁴⁸⁷. Con ello, se prueba la existencia del elitismo democrático que funciona muy bien de la mano con una sociedad organizada.

C. Éxitos y Dilemas y Retos del Elitismo

Pese a que la élite del poder se conforma por todas las élites descritas (política, económica, intelectual, militar, religiosa), se hizo mucho énfasis en la élite política, ya que, en acuerdo con lo señalado por Bourdieu, los dirigentes políticos se constituyen como la élite que tiene el poder de decidir sobre asuntos públicos. Bourdieu, explica que el problema surge cuando en el proceso de toma de decisión entre el dirigente (elite política) y los ciudadanos hay una gran distancia, y es ahí donde intervienen otras élites, ya que “los espacios de poder siempre son ocupados por alguien, nunca quedan vacíos”⁴⁸⁸, e incluso dichas élites se superponen a la élite política y por supuesto a la sociedad.

Dicha complicación no es cosa menor dado que constituye el problema más grande de la democracia representativa. Lo que se debe comprender es que el

⁴⁸⁷ Cfr., Michels, Robert, *Los partidos políticos I...*, cit., pp. 78 y 80, 153

⁴⁸⁸ Cfr., Bourdieu, Pierre, *Sociología y...*, cit., p. 99.

inconveniente no es la intervención de las diversas élites en la dirección política, lo cual no es negativo; el problema surge porque sólo las élites intervienen y por ser las únicas que intermedian alcanzan tal fuerza que rebasan a la élite política, de ese modo los espacios se van cerrando y la sociedad también se autocensura por falta de organización. Comprender y reconocer que el problema no son las élites. El desarrollo de la humanidad en gran medida se debe a la intervención de las élites, sino al tipo de élites que hay en el país y su exclusividad en el juego político, y sobre todo vislumbrar que la sociedad es la que logra los equilibrios de poder, es ya un éxito que se suma a los éxitos liderados por la visión de las escasas, pero trascendentes élites democráticas.

Advertir que el poder de las élites se crea desde lo cultural, desde “abajo” y que las “grandes formas de poder” están necesariamente en las más básicas relaciones de poder de los hombres, es decir, entender que las relaciones de conducción de las élites sólo serán eficaces si coinciden con las relaciones entre los hombres⁴⁸⁹, deja enmarcado un gran reto: tener conciencia que la sociedad es la fuerza de la élite, una vez que las élites influyen en la sociedad se alimentan de ella, de ahí que el reto consista en repensar qué hace cada persona en la individualidad, en lo grupal y organizacional para fortalecer a una élite irresponsable y corrupta.

Finalmente, como se ha venido apuntando, existe un aparente dilema, que está en elegir al pluralismo sin hablar de élites o al elitismo que se cierra a la sociedad, sin embargo, no hay dilema, los modelos no se contraponen, se complementan con algunos ajustes. Hay elementos sobresalientes de cada modelo. Una de las características que hay que incorporar al nuevo modelo ecléctico, obtenido del elitismo es: el esfuerzo que hacen las élites por educar, profesionalizar y cultivar a sus miembros, es decir, desarrollan a la persona, al individuo, para que esté en condiciones de hacer un buen papel en lo personal y lo grupal. Ello le permitirá al individuo ser sujeto de una red de relaciones, y no objeto de ella, ya sea en el seno de los congresos, de las oficinas burocráticas, del poder judicial, de los mercados de formación de la opinión pública y de cualquier otro espacio.

⁴⁸⁹ Cfr., Foucault, Michel, *El poder, una bestia...*, cit., pp. 164 y 165.

Otra característica más, que se puede adaptar al modelo de la sociedad para la democracia es el patrón de control “inter-élites”; pero, no para dar tiempo a las élites, sino para generar en los grupos pluralistas mayores facilidades de maniobra, mientras las élites resuelven sus diferencias⁴⁹⁰. En síntesis, la actuación de las élites que ha hecho posible el desarrollo constitucional en el país debe ser imitada por los miembros de la sociedad.

IV. Reflexiones finales

Debido a que, como explica Häberle, la forma organizativa de la dignidad humana, como componente del Estado constitucional, es la democracia, es decir, “el gobierno de los ciudadanos”, el pluralismo o la sociedad libre y “abierta” de intérpretes constitucionales es el lineamiento fundamental o principio constitutivo de la Constitución de tipo democrática⁴⁹¹. Como se ha venido confirmando el desarrollo constitucional democrático está marcado o determinado por el pluralismo ubicado en la “cultura constitucional” de un país, o sea, por una sociedad pluralista apoyada en una unidad política llamada Estado y consolidada con adecuados mecanismos de participación y defensa de los derechos fundamentales.

Para alcanzar la democracia y con ello la Constitución de tipo democrática, se han ideado diversos modelos, entre los más sobresalientes están: el modelo “elitista competitivo”, el “pluralista”, el “neopluralista”, el de la “democracia legal”, el de “democracia emergente” y el de “autonomía democrática”. De todos ellos se destacó en este capítulo al modelo pluralista y al modelo elitista aparentemente contrapuestos.

Se subrayaron por tres razones muy sencillas: la primera, es que desde las ideas tan centrales como la de soberanía y democracia, se entrelazan figuras del pluralismo y del elitismo como, los poderes de gobierno, la voluntad general, las jerarquías y la cooperación, en otras palabras, desde la preconcepción de la sociedad se encuentran fusionados ambos modelos; la segunda, es que el modelo

⁴⁹⁰ Maynaud, Jean, *op. cit.* pp. 30, 119, 126 y 127.

⁴⁹¹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, p. 81, 82, 318, 323, 327, 328 y 431.

real de la sociedad es una mezcla aunque deformada entre los ideales del modelo pluralista y del modelo elitista, en la sociedad existen jerarquías, élites políticas, económicas, jurídicas y militares, entre otras, y existen grupos pluralistas, grupos de presión que en su mayoría trabajan para dichas élites; y, la tercera, tiene que ver con que el modelo real de la sociedad ha funcionado bien cuando el elitismo y el pluralismo democráticos (no el descrito anteriormente), es decir, con determinadas cualidades y características, convergen armoniosamente. Entre esas cualidades se debe destacar una que el elitismo tiene mejor pulida, y que es esencial para el pluralismo democrático, que es la formación de las personas, el valor del humano en lo personal. El mismo Häberle a lo largo de su obra relacionará el desarrollo constitucional a la interacción entre líderes e intérpretes constitucionales, es decir entre élites y pluralismo democrático⁴⁹².

Para comprender como se da la interacción entre el elitismo y el pluralismo, se anotaron en este capítulo mayores especificidades sobre el pluralismo, de las que rescatan las siguientes afirmaciones: el pluralismo se identifica con grupos que representan la diversidad de intereses, valores e ideas que alimentan y equilibran la vida política para alcanzar acuerdos que beneficien a todos a través de un sistema de controles mutuo implantado en la cultura; pero, para ello se requiere que el pluralismo germine desde lo individual, desde el ser humano como protagonista valioso del cambio social. De lo contrario, el pluralismo encerrará diversos peligros, como el bajo nivel organizativo, la escasa diversidad y autonomía de los grupos, la invisibilidad de algunos como las élites perdurables, la suplantación de demandas colectivas por particulares, en síntesis, el pluralismo se anulará como modelo para el equilibrio de las fuerzas políticas. De ahí que el pluralismo involucre mucho más que la simple creación de grupos, el pluralismo implica dar fortaleza al ser humano, uno por uno, para que pueda ser capaz de transformar su realidad y las relaciones sociales que no le benefician.

Con lo anterior, se pudo establecer que los grupos pluralistas que encierran dichos peligros se encuentran muy lejos de ser democráticos, pero muy cerca del

⁴⁹² Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 241.

control de las élites. El grupo pluralista no democrático trabaja para las élites rapaces, no competitivas, pero sí impositivas y dominantes. Es ahí donde se identifica el arquetipo de interacción real entre el elitismo y el pluralismo, ambos desnaturalizados del modelo previsto por supuesto. Desafortunadamente en México este tipo de interacción es la que prevalece. Sobresalen un conjunto de élites como la política, la jurídica y la intelectual que lejos de dar equilibrio al sistema, han optado por realizar los designios de una poderosa élite económica y se dice que hasta militar; todas ellas conforman una sola élite del poder poco solidaria, irresponsable, servil, acaparadora, dominante, impositiva, a veces invisible y hasta corrupta y opresora en no pocas ocasiones.

Con base en esta información, se podría pensar que el tipo de élites que hay en México es el culpable de todo, pero no es así, también hay responsabilidad de la sociedad desvinculada y desorganizada, que no ha realizado esfuerzos por constituirse como una sociedad pluralista democrática que sirva de motor para los cambios y transformaciones y de equilibrio en el juego político. Tan hay responsabilidad, que cuando la sociedad pluralista democrática entra a equilibrar las fuerzas políticas con su diversidad, las élites democráticas, aquellas que son responsables, abiertas, temporales, renovables y visibles, también aparecen, se conforman o se encuentran.

La prueba está en que han existido grupos pluralista democráticos constituidos por individuos valiosos que, en conjunto con gobernantes, juristas, empresarios e intelectuales, destacados por su grado de conocimientos y a su superioridad cultural, moral y organizativa, han acarreado enormes beneficios a toda la sociedad. Cuando el pluralismo sirve para apoyar y controlar al poder en diversas direcciones y niveles, al tiempo que el elitismo sirve para liderar, ordenar y consolidar en un mismo pacto las ideas, intereses y valores de la sociedad, lo que se obtiene es progreso para la humanidad, es desarrollo constitucional, es un paso más hacia la ruta por la conquista del Estado Constitucional.

De confrontación a la observación de los grupos pluralistas y de las élites en México, se puede establecer que el pluralismo y el elitismo no han funcionado como

se tenía previsto en el modelo para la democracia, cada uno ha incurrido en los peligros que buscaban combatir; que pese a ello, ambos modelos son complementarios y no contrarios cuando se fusionan con determinadas características como la autonomía; y, que se puede lograr grandes avances consolidando la estructura del pluralismo, e incluso apoyándola en el elitismo democrático, con las ideas desarrolladas por Peter Häberle con relación al pluralismo filosófico, a la “sociedad abierta” de los intérpretes constitucionales y a la “imagen del ser humano” como valiosa e indispensable en el Estado Constitucional. Ya que, como se anotó el modelo pluralista ha resultado fallido por la inexistencia de una plataforma y filosofía realmente pluralista desde la persona, pero también por el rechazo a un modelo de organización que es necesario regular y vigilar: el elitismo, del que además hay elementos que se deben rescatar, como el esmero que tiene con la formación del ser humano.

En síntesis, lo que se propuso en este capítulo es pensar en aplicar un nuevo modelo que fusione lo mejor del elitismo y del pluralismo democrático, que se les dote de fundamento común y no contrapuesto para luego poder aterrizar o pensar en mecanismos específicos para del desarrollo constitucional.

CAPÍTULO CUARTO. MECANISMOS ABIERTOS PARA EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL

Se ha dilucidado que la base o el fundamento de la obra de Peter Häberle es el pluralismo, el cual se confirma y entiende mejor al conocer más sobre el autor. Desde el punto de vista del estudio “iuspositivista de las Ciencias jurídicas” se ha calificado a Häberle de “institucionalista”, “culturalista” y “iuscomparatista”; ello gracias a que cuenta con una amplia base iusfilosófica, de autores como Kant (“dignidad humana”), Gadamer (“verdad”), Popper (“sociedad abierta” convertida por Häberle en “sociedad abierta de intérpretes constitucionales”) y Gehlen (“la imagen del ser humano”), asociada con artistas, literatos y poetas como Goethe (la justicia y la sociedad)⁴⁹³ que ha logrado proyectar sobre el Estado Constitucional y en pro del “positivismo constitucionalista democrático” (es decir, moderado con la realidad jurídica y la cultura); de ahí que Franco Mikunda se refiera a su obra como “iusfilosófico-constitucionalista de doble cuño y iusculturalista” centrada en: “la Constitución como ciencia cultural”⁴⁹⁴.

Con eso, queda más clara la razón por la que Häberle resalta el pluralismo de base filosófica en sus obras, para buscar dar resolución a problemas fácticos. A lo largo del capítulo se continuará analizando el contenido del pluralismo de Häberle, mismo que le da sustento a su clasificación de intérpretes constitucionales y su forma de expresar dicha interpretación abierta.

Una vez cimentada la fuerza del pluralismo y del elitismo democrático se dará paso al estudio de los mecanismos para el desarrollo constitucional, mejor conocidos como “Defensa Constitucional”, “Control del Poder” o “Accountability”, para destacar las variantes en que se expresa la interpretación abierta de la constitución.

⁴⁹³ López Bonfill, Héctor, Entrevista a Peter Häberle, “Poesía y Derecho Constitucional”, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 199.

⁴⁹⁴ Mikunda Franco, Emilio, *Filosofía y teoría del derecho en Peter Häberle*, Madrid, Dykinson Constitucional, 2009, pp. 73-75, 86-93 y 99.

I. Pluralismo para el Desarrollo Constitucional

Para Peter Häberle, el fundamento del Estado Constitucional es doble: la dignidad humana y la soberanía popular⁴⁹⁵, ya que en el Estado Constitucional el ciudadano es “sujeto de su actuar”. De conformidad con el autor, la dignidad humana, de rasgos que se inclinan a la universalidad, proporciona al individuo la “representación de persona” y el reconocimiento del “otro”. De ella se derivan los derechos de libertad y de igualdad; y es en donde la soberanía popular encuentra su primera y “última” motivación. En ese orden, para Häberle, el pueblo no es una “magnitud mística”, sino una síntesis de muchos seres humanos, ciudadanos, cada cual con dignidad propia. Así, el Estado Constitucional hace alusión a la comunidad política que se asienta en la “dignidad humana” y que además goza de un “resultado organizacional” que se manifiesta en la “democracia pluralista”. Democracia no sólo como una mera “forma de Estado” sino como aquella que impregna toda la Constitución, la democracia como la participación y determinación del pueblo, de la “sociedad abierta” en los derechos fundamentales, que se hace visible con el principio de división de poderes y de Estado de Derecho (ya que cuenta con mecanismos de defensa para las minorías). Asimismo, la “democracia pluralista” además posee variantes para elaborar transformaciones de la realidad, como: la democracia representativa o democracia mediata, la democracia directa o democracia inmediata y la semidirecta⁴⁹⁶.

Al fundar toda su obra en la dignidad del individuo, del ser humano, del ciudadano, la diversidad de cada uno y su unificación en acuerdos pasa a ser el elemento que genera la conquista de la Constitución de tipo democrática.

⁴⁹⁵ Sin embargo, para Kotzur, la decisión libre, sin límites, del pueblo es una ficción peligrosa y explica que la capacidad de producir una voluntad de manera libre, sin coacción es lo que legitima la soberanía del pueblo o mejor dicho del individuo, ya que el fundamento de la soberanía popular es la “libre autodeterminación del individuo” como elemento central de su dignidad humana y de su papel como ciudadano activo. Así Kotzur transforma la soberanía popular en “soberanía ciudadana”. *Cfr.*, Häberle, Peter y Kotzur, Markus, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 98, 100, 101, 11 y 112.

⁴⁹⁶ Häberle, Peter, *Constitución como cultura...*, *cit.*, pp. 19, 22, 24, 27, 32, 44-47, 133 y 135.

Ahora bien, el Estado Constitucional como se ya se dicho, existe en tanto Constitución lo constituya. Constitución del pluralismo, de la “sociedad abierta”, en donde todos son intérpretes constitucionales, hay “competidores” pero no fundamentalmente “enemigos”; Constitución pluralista y viviente ya que es un “marco de referencia cultural”; Constitución que controla, funda, legitima y organiza el poder; Constitución que funda el Estado abierto hacia el mundo y a la “sociedad constituida” frente a “terceros” en defensa de derechos fundamentales y genera posibilidades de identificación para los ciudadanos y para los grupos, con base en los valores que fundamentan culturalmente la “sociedad abierta”: “tolerancia, respeto frente a la dignidad de los semejantes, amor a la verdad, convicción democrática”⁴⁹⁷, entre otros.

En conclusión, es la Constitución de tipo democrática en la que el ser humano, en la que el individuo es el sujeto relevante, el ente principal porque es receptor y a la vez constructor de la Constitución, es el individuo quien con su cultura, con sus experiencias, vivencias, usos, costumbres, conocimientos e ideales interpreta a la vez constituye a la Constitución; ya sea con el día a día viviendo la Constitución, de forma institucionalizada, como sucede en el caso relativo a la persona es “parte” de un litigio, o de forma abierta y libre como acontece con los “expertos” académicos o “interesados” que conocen sobre diversos casos. De ese modo, es el individuo el que, en su entorno de diversidad de ideas, intereses y valores, es decir, de pluralismo, crea las “cristalizaciones culturales” (desde los votos particulares, los programas de partido y hasta la interpretación de cualquier ciudadano para cumplir la norma) que fungen como productos fundamentales para el desarrollo de las Constituciones, ya sea por creación de una nueva, interpretación o reforma de la misma⁴⁹⁸.

Ello es así, porque como se recordará desde la creación del texto constitucional, que es sólo una parte de la Constitución como cultura, el pueblo es el único detentador del poder constituyente, el pueblo entendido como una

⁴⁹⁷ Cfr., *Ibidem*, pp. 53 y 54

⁴⁹⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 65, 72 y 103.

“magnitud pluralista”: una diversidad de grupos, de partidos, de iglesias y de personalidades individuales que establecen un compromiso de “todos frente a todos” para crear el texto constitucional. Con ello se exhibe el “pluralismo de contenidos” y con el “pluralismo de los participantes” en el acto constituyente. Así confluye el individuo con sus aspiraciones, experiencias y logros de vida a aportarlos al proceso constituyente. Lo mismo, en los procesos relacionados con la interpretación constitucional en la que toman parte todos los órganos estatales, todos los ciudadanos y todos los grupos, como destinatarios y como innovadores constitucionales⁴⁹⁹. Es así como la diversidad de intérpretes constitucionales da vida a la Constitución como cultura.

Como se ha mostrado, en el Estado Constitucional y en su Constitución como cultura el componente clave es el individuo miembro de la “sociedad abierta”, de ahí que el pluralismo haya sido establecido como uno de los lineamientos del orden democrático del Estado Constitucional y al mismo tiempo como un elemento constitutivo de la Constitución de tipo democrática, es decir, el pluralismo es la base del desarrollo constitucional. Ahora bien, el pluralismo, como se ha venido mencionando, significa diversidad de valores, intereses e ideas. Para Häberle se trata de un “dato” en el Estado constitucional que existe previamente en la historia constitucional, pero que es fortalecido por el mismo Estado al establecer “leyes del pluralismo” o mecanismos del pluralismo (como la consulta popular). En el jurista alemán, la filosofía del pluralismo es la concepción de la “sociedad abierta” de intérpretes constitucionales expresada en forma de tolerancia como “principio constitucional” y como “fin de la educación” para alcanzar el “bien común”. Recapitulando, el pluralismo es lo contrario a la “dominación, es “expresión y condición de la libertad tanto individual como colectiva de los ciudadanos y los seres humanos”⁵⁰⁰ y a partir de ello se explica que el pluralismo sea el elemento constitutivo de la Constitución democrática.

⁴⁹⁹ Cfr., *Ibidem*, p. 89, 90 y 112.

⁵⁰⁰ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 323, 324 y 329.

Una vez comprobado que son los intérpretes constitucionales y su pluralismo el elemento revelador del desarrollo constitucional se entiende mejor que se haya realizado una amplia referencia a su “cultura constitucional” y a su interacción en la sociedad, en grupos pluralistas y en las élites. De este modo es preciso ubicar al individuo en un contexto sistemático⁵⁰¹ y sistémico para entender el tipo de pluralismo que prevalece, de ahí la referencia a científicos de diversas áreas del conocimiento en anteriores apartados. En conclusión, como se recordará, el origen y la fortaleza del pluralismo se ubican en el individuo, una vez que el individuo se reconoce valioso éste será capaz de vivir libre en una diversidad de grupos sociales, comenzando por la familia, será capaz de configurar el “*status corporativus*” de Peter Häberle⁵⁰² de forma realmente democrática. Lo sustancial es no perder de vista que el individuo, el hombre, el perfil humano con la dignidad humana como afirmación cultural nunca deja de ser el núcleo, por el simple hecho de ser el hombre quien en la diversidad crea cultura y con ella conquista cada vez un mayor grado de dignidad⁵⁰³, de ahí que el pluralismo de los hombres sea el motor de la Constitución de tipo democrática propia del Estado Constitucional. El pluralismo democrático de los intérpretes constitucionales genera cultura y esta cultura de forma recíproca también genera pluralismo, así corre el proceso de desarrollo constitucional.

1. *Pluralismo*

El pluralismo es la representación de una “diversidad de intereses e ideas” y valores en el seno de una determinada comunidad política. En la teoría de la Constitución de Häberle se dilucida que el pluralismo es el eje del desarrollo constitucional, es el “presupuesto filosófico jurídico”⁵⁰⁴ básico de toda Constitución que se estime

⁵⁰¹ Cfr., Häberle, Peter, *Constitución como cultura...*, cit. p. 119

⁵⁰² Cfr., Balaguer Francisco, *Entrevista a Peter Häberle, “Un jurista europeo...”, cit.*, p. 36.

⁵⁰³ Cfr., Posavec, Zvonko, “Entrevista a Peter Häberle”, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 134 y 135.

⁵⁰⁴ Sin embargo, dice Emilio Mikunda que este tipo de rótulos chocaría frontalmente con presupuestos iusfilosóficos de otras culturas existentes en el mundo, que es justamente lo que busca proteger la sociedad abierta, la diversidad de ideas y la tolerancia. Pese a ello, se considera que una teoría sigue siendo abierta aún si establece sus presupuestos básicos. Häberle, Peter, *Pluralismo y constitución*, trad. de Emilio Mikunda-Franco, Madrid, Tecnos, 2002, p. 19.

democrática, cimentado en un principio científico-cultural: “toda sociedad abierta necesita un consenso cultural fundamental, que hace posible la apertura y la cohesión” con el fin de alcanzar “justicia social”, la “paz” y el “bien común”⁵⁰⁵. Por ende, el hecho de que la Constitución se realice no puede ser “ordenado desde arriba”, puede ser tan sólo apoyado desde los congresos, los tribunales y la comunidad científica, pero depende de los individuos, de la “sociedad abierta” de la que Popper hablaba, y de su capacidad para lograr “consensos fundamentales”⁵⁰⁶ pues, como señala Häberle, “la Constitución comienza su vida en los fines educativos, en las aulas escolares, tiene que ser vivida por todos los ciudadanos”⁵⁰⁷. No obstante, esto no significa que los representantes tengan un papel circunstancial, ya que como también se ha mencionado, al final del proceso son ellos quienes deciden qué causas potencian y apoyan.

Lo anterior significa que no sólo los juristas interpretan la Constitución, sino también cualquier ciudadano, de forma consciente e inconsciente, ya que se considera que siempre se mezclan las dos, aunque en diferentes grados, pero siempre interpretará⁵⁰⁸. En esa diversidad de interpretaciones el secreto está en lograr el “equilibrio entre la pluralidad más amplia posible y la homogeneidad indispensable”⁵⁰⁹. La pluralidad de intérpretes constitucionales dice Mikunda, aporta sus parámetros sociológicos, económicos, jurídicos, para dar contexto a los textos constitucionales y a los derechos fundamentales, facilitando su comprensión tanto al ciudadano común como al jurista, ya que los “destinatarios” son al mismo tiempo “artífices” de la misma Constitución. Mikunda observa que Häberle señala al “pluralismo como soporte y promotor cultural, esto es, como creador de cultura en

⁵⁰⁵ Definidos por la Filosofía del Derecho y de ahí la necesidad de que exista una constante comunicación con el Derecho Constitucional recomienda Peter Häberle. Häberle, Peter, “Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. I, p. 686.

⁵⁰⁶ Cfr., Kuriki, H., Entrevista a Peter Häberle, trad. de Guillermo Mañón Garibay, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 124.

⁵⁰⁷ Balaguer Francisco, *Entrevista a Peter Häberle, “Un jurista europeo...”, cit.*, pp. 48 y 49, 78.

⁵⁰⁸ Cfr., Posavec, Zvonko, “Entrevista a Peter...”, cit., p. 138.

⁵⁰⁹ Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor, “Entrevista a Peter Häberle”, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 168.

su sentido más genuino”⁵¹⁰, como generador de interpretaciones constitucionales. A partir de tales interpretaciones surge la tarea más difícil del pluralismo que es la de consolidar y estabilizar la diversidad en acuerdos.

Visto lo anterior, y dada la necesidad de consolidar un equilibrio en el pluralismo, éste debe estar acompañado de un pensamiento “posibilista, realista y necesario” que dé cabida a nuevas realidades, para alcanzar un adecuado desarrollo constitucional. Consecuentemente, para “conservar y recrear continuamente condiciones de libertad para todos los ciudadanos” y para ello los derechos fundamentales son a la vez el “vehículo” y “depósito” de alternativas e innovaciones. De ese modo, los intérpretes constitucionales deberán actuar en este mismo “triple sentido” en aras de alcanzar un equilibrio de intereses, ideas y valores construido a partir de la tolerancia, respetando a las minorías, mayorías e intereses no organizados⁵¹¹.

A. Ámbitos Espaciales del Pluralismo

Los ámbitos del pluralismo surgen a partir de diversas consideraciones que hace Häberle sobre el Estado Constitucional y la interpretación constitucional. Häberle establece que en el Estado Constitucional hay que distinguir tres campos: el estricto terreno de la “estatalidad” compuesto por los órganos constituidos, ejecutivo, legislativo y judicial; el campo de lo “público-social”, que opera entre el Estado y lo privado, como la “pluralidad abierta” de partidos políticos, asociaciones e iglesias y medios de comunicación, entre otros, lo cual conforma la “libertad ciudadana”; y, el campo “privado”, es decir, la “libertad privada” el terreno del individuo. Más tarde, la reflexión sobre la interrelación de ámbitos estatal, público y privado llevó a Häberle a vincular el “ámbito público con la Constitución”, para después llegar más lejos con la tesis de la “Constitución como proceso abierto”, en la que las tres funciones estatales (ejecutiva, legislativa y judicial) deben legitimarse fundamentalmente de modo público, es decir, deben tener “responsabilidad” ante los ciudadanos, pues los

⁵¹⁰ Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., pp. 23, 26, 45 y 47.

⁵¹¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 63, 67-70, 74, 83, 84, 89 y 90.

ciudadanos tienen una actuación creadora que “sostiene” al Estado Constitucional, al mismo tiempo que les otorga la garantía de su “libertad privada”⁵¹².

A partir de tal distinción, el autor alemán concibe a la interpretación de la Constitución como un “proceso público” derivado de una amplia gama de intereses de los ciudadanos (de ahí lo plural) que lo “revitalizan” con deseos y vivencias; y que abarca no sólo los procesos jurídicos ventilados ante los órganos estatales, sino también la actividad e incluso la pasividad de los ciudadanos en su vida cotidiana, ya que al final, “la comprensión que sus ciudadanos y sus asociaciones respectivas serán la auténtica Constitución del país”. Ahora bien, aunque en la sociedad democrática pluralista la interpretación debe ser realizada por todos los órganos estatales, ciudadanos y grupos; es la comprensión pluralista de dicha interpretación por parte de los órganos estatales la que la orienta hacia el “bien común”, por lo que se exige un impulso de la ciudadanía mediante la configuración del “*status activus processualis*”, entre la ciudadanía y los poderes públicos, para afianzar así la “libertad de la ciudadanía”⁵¹³.

En relación a la legitimación de las funciones estatales, como se anotó, Häberle señala que es en el ámbito “público” de las funciones “estatales” donde “surte efectividad la democracia” de distintas maneras: en la función legislativa dado que implica que el trabajo de las comisiones se realice a puertas abiertas; en la función ejecutiva cuando el interés público penetra en la “discrecionalidad administrativa” para lograr ir más allá de “cualesquiera intereses privados”; y, en la función judicial con ayuda de lo público, especialmente de la crítica científica, pero también con la participación de ciudadanos comunes, “la minoría judicial se convierte en mayoría”⁵¹⁴. De la misma forma que la “imagen del ser humano” es

⁵¹² Cfr., Häberle, Peter, *Nueve ensayos constitucionales...*, cit., pp. 57-59.

⁵¹³ Cfr., Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., pp. 86, 89,90, 102 y 103.

⁵¹⁴ Cfr., De las anotaciones de Häberle, Alguacil González desentraña que es precisamente la función jurisdiccional la encargada de configurar las interpretaciones de la sociedad abierta, anota que el mismo Häberle advierte que los jueces únicamente podrán llevar a cabo esta tarea, mediante la inclusión de dos principios básicos del Derecho Parlamentario, la discusión y la publicidad, ello para “ennoblecere” la jurisdicción constitucional. Al mismo tiempo se encuentra necesario que la jurisdicción constitucional se visualice como parte de la teoría de la representación, ya que muchas veces sólo es dirigida al poder legislativo. González Aureoles, Jorge Alguacil, “La Sociedad Abierta de los intérpretes constitucionales y sus

resaltada por Häberle, el ámbito de lo público tiene tal importancia que enfatiza constantemente: “lo privado existe gracias a la Constitución y a “lo público” y se halla protegido frente a la misma función estatal”⁵¹⁵. Sin embargo, se debe tener claro que, en el origen, para crear lo público primero debe estar cimentado lo privado, en lo cercano, en lo próximo. En este sentido posteriormente es que se puede llevar a cabo un proceso de retroalimentación.

Una vez que Häberle explica lo “público” o la “publicidad” en Estado Constitucional y la interpretación, en donde por cierto ya anota que el carácter público de la interpretación se la da el mismo pluralismo, entra de forma puntual a establecer el ámbito o “espectro del pluralismo”, lo encuentra en cuatro ámbitos diferenciados: el “ámbito político de lo público” en sentido amplio; el “ámbito cultural”, en las vertientes científica y artística; el “ámbito económico” y el “estrictamente estatal”. Häberle advierte que los cuatro ámbitos se hallan interrelacionados entre sí y con la “esfera “privada del ámbito político” por una simple razón: buscan la “libertad del ser humano”. Lo que hace Häberle con esa división de ámbitos es mostrar los campos sociales de la Economía, la Ciencia, el Arte y también la Política que dividen el conjunto de la “res pública”⁵¹⁶, al mismo tiempo los une con lo estrictamente estatal y lo privado político. Esto se entiende ya que el pluralismo a la vez que es elemento de la cultura es también promotor y soporte de la cultura y con ello de la interpretación constitucional ubicada en un ámbito público, estatal y privado.

Por la referencia por separado que Häberle hace de la “esfera privada de lo político” y por la base filosófica que lo acompaña es que se considera que el pluralismo de Häberle, se origina en la “imagen del ser humano”, del individuo, de la “libertad privada”, para después abrir paso a la “libertad ciudadana” y a los grupos pluralistas organizados, al pluralismo más efectivo en lo “público”. Un ejemplo cuyo contenido pone énfasis en lo anterior es cuando Häberle señala que, ante los

consecuencias. Un análisis de la propuesta de Peter Häberle”, en Orozco Flores, Jorge (director), *Periódico ABZ, Información y Análisis Jurídicos*, México, ABZ, 2000, pp. 486 y 488.

⁵¹⁵ Cfr., Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., pp. 137, 139, 141, 145-148 y 152.

⁵¹⁶ Cfr., Häberle, Peter, *Nueve ensayos constitucionales...*, cit., p. 59.

peligros del poder del mercado, solamente la cultura en lo “pequeño”, es decir el individuo, y después en lo grande, los grupos, pueden servir como “anclas de salvación”, ya que el “ser humano vive también de su *emotio* y no piensa sólo en la utilidad económica”⁵¹⁷.

Así, el pluralismo de Häberle es un pluralismo filosófico cimentado en primera instancia en el ser humano, en sus ideas, intereses y emociones y valores para después agruparlo funcionalmente. Una vez cimentado el pluralismo en individuos podrá llevarse al ámbito público y surtir efectividad la democracia. Häberle no sólo da valía a las ideas e intereses de la mayoría y de los grupos de forma directa, sino que otorga, inicialmente, a los individuos un respeto intrínseco basado en la dignidad humana. Por ello se determina que Häberle concibe el pluralismo, no sólo en lo estatal, público y privado, sino que también lo reclasifica en el ámbito individual, de grupo y de organización, para luego señalar en conjunto y de manera genérica a su “sociedad abierta de intérpretes constitucionales” creadora de la “Constitución viva”, de su cultura⁵¹⁸.

Por otro lado, en el pluralismo se puede encontrar otra clasificación en tipo de “apertura de la sociedad”, puede darse en lo “interno”, es decir, hacia los ciudadanos; o puede darse en lo “externo” hacia afuera, hacia el mundo, para lograr a una “cooperación pacificadora” en materia de derechos humanos que se convierten en “derecho interno del Estado constitucional” o, a través de tratados internacionales⁵¹⁹.

Además, el pluralismo se puede analizar en su vertiente o ámbito “positivado”, un tipo de pluralismo que aparece sobre la norma fundamental, propio de un tipo de “normas constitucionales de libertad” bajo toda una pluralidad de perspectivas, por ejemplo, el pluralismo partidista, la configuración de una federación y la división de poderes de base pluralista. El pluralismo positivado en la

⁵¹⁷ Cfr., Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor, “Entrevista a Peter...”, cit., p. 177.

⁵¹⁸ Cfr., Häberle, Peter, *Nueve ensayos constitucionales...*, cit., p. 177.

⁵¹⁹ Cfr., Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional en la sociedad abierta”, trad. de Joaquín De Brage Camazo, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.) *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Perú, Grijley, 2009, pp. 644-645.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en: artículo 41° que establece la pluralidad política (pluralismo político); el artículo 25° señala el apoyo a la diversidad de formas de organización económica (pluralismo económico); artículo 24° apunta la libertad religiosa, artículo 6° que reconoce la libertad de información, artículo 7°, la libertad de expresión y el artículo 9°, la libertad de asociación (pluralismo ideológico); el artículo. 35 anotando el derecho votar en las elecciones, en las consultas populares, a iniciar leyes, y obtener una candidatura independiente (democracia pluralista); y, los artículos 2°, 3° y 4° que establecen el respecto por la diversidad cultural (pluralismo cultural), entre otros artículos⁵²⁰. Finalmente, el pluralismo se puede clasificar en “organizado”, como el de los grupos de presión, y en “no organizado”, como es el pluralismo de las “opiniones políticas privadas”⁵²¹.

a. La Imagen del Ser Humano

El objeto de la concepción de “sociedad abierta” de Häberle es fortalecer al ciudadano, moverlo hacia el centro del Estado constitucional, ello frente a las competencias del “hiperfortalecidas” del Estado hacia a algunos ciudadanos, así como frente al “señorío del mercado” y de los partidos políticos que se establecen emancipados e irresponsables de su actuación. El fortalecimiento del ciudadano no es sólo porque el mercado, el Estado y la representación política estén fallando; la resonancia del individuo y del pluralismo tiene que ver con que el pluralismo es el corazón de la Constitución de tipo democrática, sin él no vive, no es sólo una cura, es una condición para su constitución. Ahora bien, la trascendencia que tiene el ser humano o el individuo⁵²² en el pluralismo de Häberle es resultado de que “la imagen del ser humano” sea la materialización de la “dignidad humana”, de la que derivan la igualdad y la libertad; el fundamento de la idea de los “derechos humanos”; y, el

⁵²⁰ Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., pp. 1, 7, 9, 13, 24 y 42 [Consultado: 13 de septiembre de 2018, 12:34 hrs.]

⁵²¹ Cfr., Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., pp. 105,107-109 y 114.

⁵²² Hay quienes, como Charles Malik, secretario de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1948, prefieren utilizar el término “persona”, en lugar de individuo, para resaltar la dimensión social de la condición de persona y evitar connotaciones de “autonomía radical y autosuficiencia con el término individuo”. Cfr., Glendon, Mary Ann, *Un mundo nuevo. Eleanor Roosevelt...*, cit., p. 86.

fundamento mismo del pluralismo. Así, es la dignidad humana la que garantiza la apertura del “proceso político” desde el ciudadano⁵²³. En síntesis, si la “imagen del ser humano” es la dignidad humana cristalizada en la realidad y a su vez es la dignidad humana el fundamento del pluralismo democrático es fácil comprender que dicho pluralismo häberliano tenga como centro de funcionamiento al ciudadano en lo individual, a diferencia de los autores que hablan del pluralismo constituido a partir de grupos.

Asimismo, para Häberle “la imagen del ser humano” tiene aparición en una multitud de dimensiones con el Estado Constitucional, como: “directriz” que ha influenciado a los legisladores; “máxima de justicia” aun sin estar señalada literalmente en la norma constitucional; como imagen “trascendente” a la ley fundamental; y, como “deber ser” y “realidad” concretada a partir de una multiplicidad de “imágenes del ser humano”, ya sea como constitucionalista, legislador, como miembro de un partido político, asociación o integrante de la opinión pública dentro del Estado Constitucional. De esta última dimensión, en el Estado Constitucional se busca que esa imagen real del ser humano sea constituida por el ser humano mismo, por el ciudadano, sobre la base de una “discusión espiritual libre” como condición para desarrollar la “individualidad” y la “identidad humana”, capaz de establecer y tolerar un “pluralismo de imágenes del mundo y de sí mismo”. Häberle recomienda al jurista, ser consciente de que la “imagen del ser humano” es el centro de su ciencia, porque el cuidado y el desarrollo de esta “imagen del ser humano” le son familiares en tanto que es abogado defensor de los derechos humanos⁵²⁴.

B. Implicaciones del Pluralismo Democrático

Una de las implicaciones y riesgos generales del pluralismo, aun del democrático es no alcanzar el “consenso”, el acuerdo, el equilibrio entre la diversidad, aquel “consenso” que permitió la integración en un momento determinado, que permitió la

⁵²³ Cfr., Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional...”, cit., p. 641.

⁵²⁴ Cfr., Häberle, Peter, *La imagen del ser humano dentro del Estado Constitucional*, trad. de Carmen Zavala, Perú, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 113-117, 124, 128 y 129.

existencia de elementos y valores que requieren ser conservados en la actual sociedad pluralista, como la división de poderes, el mismo federalismo, la república, entre otros. El pluralismo democrático además de conformarse por la diversidad debe consolidarse a través de acuerdos y “consensos pluralistas” que permitan la conquista, conservación y actualización de las estructuras que dan sustento al Estado Constitucional. De esta forma, diversidad y consenso han de “interaccionarse” para poder conservar y al mismo tiempo desarrollar la Constitución⁵²⁵.

Asimismo, contingencias más específicas del pluralismo se encuentra en la “vorágine de las decisiones políticas urgentes o inmediatas más cotidianas”, en las presiones de una “opinión pública pre-configurada”⁵²⁶; y, en predominio de las asociaciones y agrupaciones ciudadanas, como se analizó en apartados anteriores.

a. Decisiones Intermedias, Técnicas y Urgentes

El derecho a “ser dejado en paz” del que habla Häberle, es analizado como un límite de la democracia, en el cual ser humano “no vive nada más de la democracia” y tiene derecho a dejar de ser molestado para que participe en todo tipo de decisiones. El “derecho a ser dejado en paz” evita que el pluralismo y la interpretación activa, es decir, los mecanismos institucionalizados de participación caigan en decisiones gerenciales, comunes, intermedias que forman parte de una cadena de acciones que ya se están realizando de manera cotidiana, ello porque el resultado de las decisiones es previsible, constante y correcto o porque existe la presunción de que se rige por las normas establecidas. Sin embargo, también puede ocurrir que se active el derecho a “ser dejado en paz” por tratarse de procesos o decisiones altamente técnicas o especializadas, en las que la ciudadanía decida de manera libre ser dejado en paz por prudencia y opte por apoyar una decisión tomada aún sin él. Como dice Häberle, es el derecho a pensar: “hagan todo lo que quieran

⁵²⁵ Cfr., González Aureoles, Jorge Alguacil, “La Sociedad Abierta de los...”, cit., p. 487.

⁵²⁶ Cfr., Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., p. 100.

sin contar conmigo”⁵²⁷ en algunos casos, como estos. Otro caso en el que los ciudadanos deciden, obligadamente, ser dejados en paz ocurre cuando su vida se debate entre el desempleo, la inseguridad y la violencia. En este caso resulta poco ético pedir su participación, pero, al mismo tiempo, de dicha participación depende el cambio, en muchos casos. El riesgo de pedir ser dejado en paz en estos casos es alto.

Por otro lado, se encuentran, las decisiones políticas “urgentes”⁵²⁸, sobre las que hay que aclarar tres puntos: el primero, no se puede hacer uso de una participación pluralista directa sin analizar el grado de urgencia de un tema, ya que no todos los temas tienen el grado de urgencia para ser puestos a decisión mediante un mecanismo pluralista, por el contrario, una gran parte de decisiones políticas constituyen decisiones comunes, y aunque son inmediatas no son urgentes en un sentido de riesgo, por lo que ponerlas a debate sólo crearían un ambiente de hartazgo y desgaste de los participantes; segundo, si el grado de urgencia es alto no sólo es posible, sino que es ideal accionar los mecanismos de participación pluralistas, pero, antes es importante analizar si el tipo de urgencia lo permite, por ejemplo, analizar si hay tiempo; y, tercero, relacionado el anterior, no se puede caer en la necesidad de hacer uso de mecanismos de participación pluralista directa en temas que por el tipo de urgencia constituirían un riesgo más.

El más claro ejemplo del tipo de decisión urgente que no puede ser tomada a través de mecanismos de participación pluralista directa es la suspensión de derechos y garantías, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual constituye una excepción, es el último recurso, es temporal y debe ser justificada públicamente⁵²⁹.

⁵²⁷ Cfr., *Idem*.

⁵²⁸ Cfr., *Idem*.

⁵²⁹ Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., pp. 40 [Consultado: 14 de septiembre de 2018, 12:34 hrs.]

En este caso “la invasión grave a la paz pública” justifica que el presidente con aprobación del Congreso tome la decisión de suspender derechos y garantías. En esas circunstancias, señala Ignatieff, “se debe confiar en la deliberación democrática a través de las instituciones”⁵³⁰.

b. La Opinión Pública

Para entender porqué Häberle advierte sobre la opinión pública, aun cuando la considera un elemento primordial del pluralismo y de la interpretación abierta, es importante analizarla a lo largo del tiempo. En el siglo XVIII se consideraba que la función de la opinión pública consistía en ser el “filtro de los intereses privados” de quienes desempeñaban roles públicos y como beneficio se le concedía el “título de razón”. Se creía que la política orientaba sus operaciones conforme a la opinión pública, se hablaba del “domino invisible” de la opinión pública⁵³¹. Siglos después, Sartori define la opinión pública como: “un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos (opiniones) interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública”. Aquí puntualiza un gran detalle: la opinión pública nunca será “puramente autónoma”, porque deriva de los grupos de referencia como la familia, el grupo de trabajo y líderes de opinión; y, advierte que en la opinión pública existe “un estado de falta de atención, desinformación, distorsión perceptiva y una total ignorancia de los públicos de masas”⁵³².

Pese a las advertencias sobre el estado de la opinión pública, la tradición, con el fin de simular un espacio de intervención de la sociedad, tendió a dar un lugar en apariencia “preponderante” a la opinión pública, a tal grado que se promovió la idea de que todas las opiniones tienen el “mismo valor”, sin importar si existe o no información o experiencia para opinar. Debido a dicha falsedad Bourdieu impugna la idea de un “dominio invisible” señalando que las “no respuestas” o sea lo invisible

⁵³⁰ Ignatieff, Michael, *El mal menor. Ética política en una era de terror*, segunda edición, trad. de María José Delgado, España, Taurus, 2018, p. 17.

⁵³¹ Cfr., Torres Nafarrete, Javier, *Luhmann: La política como sistema*, México, Universidad Iberoamericana-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM-FCE, 2004, pp. 315-318.

⁵³² Cfr., Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, cit., pp. 171, 173, 177, 178 y 188.

y abstracto es ignorado por la política; más aún, rechaza la idea de que las ideas tengan un mismo valor, apuntando que las personas tienen un sistema de “valores diferenciado”, lo que hará que emitan respuestas distintas. Para no generar malas interpretaciones, es justo aclarar que todas las opiniones en sí mismas son valiosas, sin embargo, se deben rescatar siempre aquellas que resulten más valiosas por su capacidad de reflejar la realidad. Por ejemplo, cuando se les cuestiona a habitantes la Ciudad de México sobre un problema que para ellos no está “políticamente constituido”, como el “toque de queda”, se dejarán guiar por “disposiciones inconscientes” que orientarán sus elecciones en los campos más diversos y comunes a ellos, dando como resultado una opinión sesgada. En suma, para Bourdieu no existe la opinión pública, al menos con la forma de opinión totalizadora, coherente, global, plural y consciente que se le quiere dar en los “sondeos de opinión”. Lo que existe en su lugar es un cúmulo de opiniones constituidas y movilizadas por ciertos “grupos de presión en torno a un sistema de intereses”⁵³³. Aquello que se conoce como opinión pública es en realidad la opinión de unos cuantos que se quiere disfrazar de opinión general.

Con el mismo sentido crítico, Habermas describe que en las democracias de masas se atiende a la “ficción institucionalizada” de la opinión pública, ya que se cuenta con una opinión pública neutral, que no cumple con su papel crítico y legitimador de decisiones de autoridad; la “masa cómoda” evita el “trabajo intelectual”; prescinde tanto de la “herencia histórica” como de una eficaz elaboración intelectual y se convierte en una “opinión de masas”⁵³⁴.

Con ello, es notorio que, de acuerdo con Bourdieu y Habermas, la llamada opinión pública es en realidad la opinión de un grupo de poder, en cambio, la opinión de la sociedad es una opinión carente que además no es tomada en cuenta. Para

⁵³³ Según Bourdieu, en la medida en que, ante todo un conjunto de problemas que atañen a la moral familiar, a las relaciones entre sexos, las clases populares tienen “tendencia” a mostrarse mucho más “rigoristas” que las demás clases sociales. Por el contrario, en lo que se refiere a las preguntas de “estructura política”, que ponen en juego la conservación o transformación del orden social, las clases populares son mucho más favorables a la “innovación”, es decir, a una transformación de las estructuras sociales. *Cfr.*, Bourdieu, Pierre, *Sociología y...*, *cit.*, pp. 239-250.

⁵³⁴ *Cfr.*, Habermas, Jürgen, *Historia y Crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública*, trad. de Antonio Doménech y Rafael Grasa, México, Gili, 1986, pp. 261-265/266

Habermas la opinión pública es definida por los dominadores políticos, por las élites políticas, que equiparan las disposiciones de la población con sus objetivos políticos e incluso cuando hacen “concesiones” a la población, la opinión pública sigue siendo objetivo de dominación, para él la opinión pública ya no está vinculada con la “discusión pública”⁵³⁵.

Y aunque, Habermas reconoce la existencia de líderes de opinión, también señala que ellos no están en contacto con las masas por lo que las considera “opiniones meditadas y formadas”, pero no públicas. Como opiniones “cuasi públicas”, que también escapan a las masas de la población (aunque estén destinadas a un amplio público) Habermas ubica las de: “la gran prensa política”, los órganos consultivos, influyentes y decisorios con competencias políticas relevantes; las direcciones de partido agrupaciones y organizaciones sociales, administraciones de consorcios, etc. Pero, advierte que estas opiniones gozan de privilegios y no consiguen correspondencia recíproca con la “masa no organizada”, de ahí que no son consideradas como opinión pública. Como opinión pública en el sentido estricto sólo identifica aquellas que se dan a través de la participación de las “personas privadas” ya sea en un proceso de comunicación formal conducido por la publicidad interna de las organizaciones como partidos y asociaciones públicas, o en un proceso de comunicación informal, siempre que no exista manipulación⁵³⁶. Como se observa la verdadera opinión pública es muy reducida.

Por todo lo anterior, aun cuando para Häberle la opinión pública es el oxígeno de la democracia (basada en la dignidad de la persona), ya que “sociedad abierta” sólo es posible como “pública”⁵³⁷, señala que la “opinión pública pre-configurada” o manipulada es un peligro, por lo que advierte la necesidad de indicar cuando se hable de “opinión pública” de qué personas concretas se compone (profesores, políticos, gremios, sindicatos, partidos políticos) y de qué forma actúan y en qué momentos. El ideal para el alemán es que la Constitución tiene que ocupar un “sitio

⁵³⁵ Cfr., Ibidem, p. 268.

⁵³⁶ Cfr., Ibidem, pp. 271-274.

⁵³⁷ Cfr., Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional...”, cit., p. 641.

firme en la conciencia” y en la verdadera opinión pública, entendida como opinión de la “sociedad abierta”⁵³⁸.

Se considera, con base en Popper, que se puede hablar de una genuina opinión pública de la sociedad cuando ésta tiene capacidad para “transformar” y “reaccionar” a su entorno en beneficio de la colectividad. Incluso cuando la transformación y las respuestas sean lentas. Observa Popper a la opinión pública como una especie de respuesta pública a las ideas y esfuerzos de aquellos “aristócratas” que crean nuevos pensamientos e ideas. Se concibe como “un proceso lento, algo pasivo y por naturaleza conservador”, pero, capaz de no sólo de influir, sino de “arbitrar” con “autoridad” los debates de la élite⁵³⁹. De forma concisa, la verdadera opinión pública resulta esencial en el pluralismo, ya que se constituye como una herramienta permanente y profunda para la retroalimentación eficaz con las élites.

c. Diversidad

Como se observa, no todo es sencillo en el pluralismo democrático. Isaiah Berlin explica que si el pluralismo implica aceptar que la variedad es parte de la naturaleza de las cosas y por ende concebir que hay una gran diversidad de fines capaces de coexistir y entenderse, también involucra dejar de imponer un “ideal particular” sobre otro, dejar atrás la idea de una determinada “sociedad perfecta”, ya que “la función del hombre es “crear”; lo que involucra cambiar, renovar, y probar diversas formas de vida. Berlin señala que ahí ocurre una “tragedia” porque los valores “creados” no son siempre compatibles unos con otros en la práctica⁵⁴⁰. Isaiah anota: “el

⁵³⁸ Cfr., Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., p. 96.

⁵³⁹ Cfr., Popper, Karl, *En busca de un mundo mejor*, trad. de Jorge Vigil Rubio, España, Paidós Ibérica, 1994, p. 200.

⁵⁴⁰ De forma contraria, Ronald Dworkin defiende la tesis de “la unidad del valor” referida a que “las verdades acerca del vivir bien, y de ser bueno y de lo que es bello, no sólo son coherentes entre sí, sino que se respaldan mutuamente”. De ello se considera que dicha unidad es un buen ideal, debe ser una meta en el pluralismo para generar decisiones más armónicas, sin embargo, no debe ser una imposición, porque la realidad no funciona de ese modo, no existe tal unidad ni siquiera en una persona en un tiempo prolongado, lo que existe es un pluralismo, y no solo de valores, sino de ideas y de intereses. Por otra parte, para Dworkin la moral política depende de la interpretación y la interpretación depende del valor y en eso si se está totalmente de acuerdo, de ahí que existan múltiples interpretaciones de lo que es juzgado; también se coincide con la misión

conocimiento no siempre es compatible con la felicidad”, revela que por ello la mayoría de los genios suelen ser “inadaptados”, por lo menos en cierto grado⁵⁴¹. Por ese motivo y para que no parezca que el pluralismo se pierde en su propia diversidad, Isaiah aclara que el pluralismo se opone a las sentencias morales “absolutas”, pero no necesariamente a las “generales”, de ahí que también Häberle establezca que la dignidad humana tiene tintes “universales”. Asimismo, Berlin determina que existen límites a la diversidad configurados culturalmente, límites y reglas de la deliberación, como velar por el respeto. Con ello, los límites vienen a ser indispensables, al grado que George Crowder anota: “la democracia sin límites equivale a la tiranía de la mayoría”⁵⁴².

Sin embargo, dichos límites tampoco son absolutos, sólo generales y aún en esa generalidad cabe la “abstracción” que da lugar a cambios y transformaciones que hacen evolucionar a la civilización hasta alcanzar su actual grado de complejidad⁵⁴³. Así, las concepciones absolutas se deben evitar para que el pluralismo pueda “liberar la fuerza creadora del ser humano” y equilibrarla para escaparse del caos que impera, de la guerra y, sobre todo, para activar su potencial para perfilar la “libertad pública y privada”, es decir, para lograr que el pluralismo se convierta en la vía para alcanzar la libertad⁵⁴⁴.

Ahora bien, para que la diversidad que encierra el pluralismo se desarrolle de forma óptima y dé como resultados generalidades y no absolutos, se requiere de la participación ciudadana y de un trabajo cada vez más incluyente y abierto de los órganos del Estado. También se necesita que el ser humano siempre, en su

a la que alude: “aspirar no a la popularidad sino a la verdad”, porque incluso el mismo Dworkin señala que no hay duda de que para ello se debe tomar el pluralismo en cuenta. Es decir, termina aceptando, aunque no literalmente, que a tal verdad sólo se llega a través del pluralismo. Cfr., Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, trad. de Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 15, 22 y 413.

⁵⁴¹Cfr., Berlin, Isaiah, *El fin del ideal de la sociedad*, trad. de Jorge Giraldo Ramírez, en Giraldo Ramírez, Jorge, Isaiah Berlin: *Utopía, tragedia y pluralismo*, Medellín, Fondo editorial Universidad EAFIT, 2010, pp. 51, 55,61, 69 y 79.

⁵⁴² Cfr., Crowder, George, “Berlin, Isaiah, pluralismo y liberalismo”, trad. de José Antonio Fortoul Reyes, en Giraldo Ramírez, Jorge, Isaiah Berlin: *Utopía, tragedia y pluralismo*, Medellín, Fondo editorial Universidad EAFIT, 2010, pp. 90, 113, 115 y 132-134.

⁵⁴³ Hayek, Friedrich A., *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, 2ª ed., trad. de Luis Reig Albiol, Madrid, Unión, 1985, p. 73.

⁵⁴⁴ Cfr., Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., p. 116.

participación pluralista, como candidato, elector, militante político o asociado o como ciudadano común, cuente con la información necesaria y la libertad de conciencia para asegurar las propias libertades constitucionales y evitar caer en una “burda farsa” de participación. Es decir, el pluralismo se trata de lograr “eficiencia en y a través de la libertad, pero siempre acompañada de igualdad”. La retroalimentación del pluralismo consiste en que requiere de ciertas condiciones, a la vez que las estimula. Häberle las enumera y detalla en: “libertad de información y opinión, libertad de investigación científica, de creación de partidos políticos y de oposición, de democracia, de poderes públicos, de opinión pública, de Estado social y cultural, de división de poderes, y también de independencia de la judicatura”⁵⁴⁵. En general, se requiere de libertad de conciencia y del entendimiento de que el pluralismo se basa en la tolerancia. El pluralismo requiere y produce libertad, es “condición básica”⁵⁴⁶ para la coexistencia de valores plurales y es a la vez el producto del pluralismo.

De ese modo, la libertad como medio y fin resulta ser el elemento indispensable que se ha buscado desarrollar constitucionalmente. Por tanto, el pluralismo también puede definirse como la “libertad fundamental”⁵⁴⁷. Sin pluralismo, sin esa libertad fundamental la democracia, aun la mixta, representativa con elementos de la democracia directa simplemente no puede funcionar. Al respecto Hayek considera que el “ideal de libertad” se ha ido desplazando, se ha ido desdibujando su importancia porque la sociedad se encuentra dirigida por unos cuantos intereses, a “merced de dichos intereses”. Para él el primer paso para reubicar la libertad, como “la mejor forma de aprovechar las oportunidades al alcance”, está en que el individuo identifique que posee un “conocimiento” para utilizarlo, mejorarlo e incrementarlo y que al mismo tiempo sea capaz de observar que lo único que le permitirá obtener oportunidades ampliamente superiores, a lo que implica la mera satisfacción de sus más “elementales necesidades individuales”, es el “mayor conjunto de conocimientos” que el resto de su

⁵⁴⁵ Cfr., *Ibidem*, pp. 107, 195 y 226.

⁵⁴⁶ López Lopera, Liliana, “Liberalismo agonista de Berlin”, en Giraldo Ramírez, Jorge, Isaiah Berlin: *Utopía, tragedia y pluralismo*, Medellín, Fondo editorial Universidad EAFIT, 2010, p. 165.

⁵⁴⁷ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 328.

“congéneres” posee⁵⁴⁸. Es decir, implica reconstruir la idea de libertad primero en lo individual y luego en lo colectivo para que pueda producir los efectos deseados en ambos ámbitos, como lo hace Häberle cuando destaca la “imagen del ser humano”.

También requiere que, aunque determinados grupos de individuos se integren en organizaciones encaminadas al logro de “fines concretos”, éstas se coordinen con los restantes individuos, que constituyen las fuerzas generadoras del “orden espontáneo, complejo”, que no ha sido deliberadamente creado pero que sigue un esquema normativo incluso si no está identificado y que además es una realidad más amplia. Las anteriores reservas se dan en virtud de que Hayek observa que ha sido común, que tanto las iniciativas individuales como las de tipo colectivo o grupal, se orienten a la potenciación de fines “egoístas”. Para el filósofo, jurista y economista austriaco “no existe, necesaria relación entre altruismo y comportamiento colectivo, como tampoco lo hay entre egoísmo y actuación a nivel meramente individual”⁵⁴⁹, como se llega a pensar, por ello, es necesario que se refunde la libertad en ambos ámbitos y por etapas, primero el individuo, después lo colectivo y al final regresando a los individuos no organizados.

II. Sociedad Abierta de Intérpretes

Ya se ha hecho referencia antes a la interpretación y a la reforma constitucional, también se hizo alusión a los grupos pluralistas y las élites que realizan el papel de intérpretes y reformadores constitucionales, porque son dichos grupos y élites quienes deciden el rumbo del país, de la economía, la política e incluso los que determinan la cultura dominante. Una vez que se ha resaltado la importancia del verdadero pluralismo democrático, es momento de hacer hincapié en las formas y los espacios que tienen los ciudadanos para tomar parte más activa en la interpretación constitucional, para formar una “sociedad abierta” de intérpretes constitucionales que abonen al desarrollo de la Constitución de tipo democrática.

⁵⁴⁸ Cfr., A. Hayek, Friedrich, *op. cit.*, pp. 20, 40 y 41.

⁵⁴⁹ Cfr., *Ibidem*, pp. 76, 85, 88, 94, 111 y 112.

Para empezar, como bien observa Häberle, la teoría de la interpretación constitucional se había planteado las funciones, los objetos y los métodos de la interpretación Constitucional, en cambio había dejado de lado el tema de los participantes de la interpretación, haciendo únicamente mención de una “sociedad cerrada” de los intérpretes jurídicos, de los órganos estatales, en especial al juez constitucional⁵⁵⁰. Sin embargo, algunos autores como Wröblesky sí se dieron a la tarea de clasificar quién interpreta la Constitución: ⁵⁵¹

- “Interpretación auténtica”: la del legislador que interpreta el texto que ha promulgado.
- “Interpretación legal”: existe un órgano específico del Estado (tribunales) que tiene una competencia interpretativa especial.
- “Interpretación operativa”: se da por el órgano que aplica el derecho interpreta las reglas utilizadas en el proceso de su aplicación al caso concreto.
- “Interpretación doctrinal”: aquella interpretación que se realiza en las ciencias jurídicas.
- “Interpretación de las partes y de sus representantes en el proceso jurídico”: la cual a menudo estimula la interpretación operativa.
- “Interpretación de la opinión pública”: se da especialmente cuando se valoran las “decisiones aplicativas del derecho”, lo cual es importante para identificar el contenido de la “conciencia jurídica” de los grupos particulares de una sociedad.

Lo que resulta relevante en esta clasificación es la inclusión de la interpretación de la “opinión pública”, pues en ella debería entrar la sociedad entera, sin embargo, la motivación de incluir dicha interpretación resulta incompleta, ya que

⁵⁵⁰ Entre las funciones de la interpretación se encuentran las siguientes: justicia, equidad, equilibrio de intereses, resultados pacíficos, razonables y liberadores. Entre los métodos de interpretación están el: literal, histórico, sistemático, finalista y comparado (con otras constituciones, que propone el propio Häberle). *Cfr.*, Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...*, *cit.*, pp. 76 y 111.

⁵⁵¹ *Cfr.*, Wröblesky, Jerzy, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, trad. de Arantxa Azurza, Madrid, Civitas, 1985, pp. 27-33.

alude a dicha interpretación sólo como una forma de medir el impacto de las decisiones públicas o el grado de “conciencia jurídica”, pero no se está pensando en la sociedad como promotora o guía de sus interpretaciones. Aun con ello, en apoyo a ampliar el número de intérpretes, advierte que la referencia de la “opinión pública” al final de su clasificación no tiene que ver con el orden de importancia y ese gesto en sí mismo es fundamental para hacer funcionar a la Constitución⁵⁵².

Otra clasificación de los intérpretes constitucionales es la realizada por Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio:⁵⁵³

- “Interpretación legislativa”: al protestar dar el cumplimiento de la Constitución.
- “Interpretación administrativa”: en cuanto los órganos del Poder Ejecutivo deben ajustar sus actos, resoluciones y disposiciones generales a la Carta Magna.
- “Interpretación judicial”: como la que asume “mayor trascendencia” al ser la interpretación “final”.
- “Interpretación doctrinal”: al contribuir y dirigir a la interpretación de las disposiciones constitucionales.
- “Interpretación popular”: necesaria para el cumplimiento de la norma.

La clasificación de Carpizo y Fix-Zamudio va en el mismo sentido que la de Wröblesky, pero, en la referencia que ambos juristas mexicanos hacen a la “interpretación popular” puntualizan que citan en “último lugar”, a los ciudadanos a razón de que “la interpretación de las disposiciones constitucionales es una labor altamente técnica, que escapa a la comprensión del gobernado sin preparación jurídica”. Agregan que se requiere además de un “alto grado de sensibilidad jurídica, política y social”. Para Carpizo y Fix-Zamudio el ciudadano no cuenta con dichas aptitudes; la interpretación de carácter popular es “forzosamente elemental”; pero, advierten sobre la necesidad aumentar el “espíritu” y la “conciencia cívica” dando a

⁵⁵² Cfr., Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 398.

⁵⁵³ Cfr., *Ibidem.* pp. 398-414.

conocer sus derechos y obligaciones en medios de comunicación⁵⁵⁴. Pese a que no se está de acuerdo con el lugar que otorga a la interpretación popular, debido a que tanto la interpretación especializada-judicial que es vasta en métodos interpretativos, como la interpretación popular rica en contenido pragmático, son igualmente valiosas, pero por distintas razones y, dado que se está concibiendo a la interpretación popular desde un sentido minimalista, es decir, sólo para cumplir con la norma, pero no como creadora que es. Pese a todo, incluirla en la clasificación ya es un avance.

Finalmente, es Häberle quien esclarece más a profundidad el tema de los intérpretes constitucionales. Como eje central de sus investigaciones está que la interpretación constitucional es pluralista porque actúan, han actuado y deben actuar diversos sujetos en ella. Describe que a lo largo de la historia han intervenido intérpretes como partidos políticos, asociaciones, iglesias, destacados personajes (refiere a Nelson Mandela), doctrina, los militares (como en Turquía de los 80s), e incluso destaca que en algunos lugares como en Brandemburgo en 1992 intervinieron las “ciudadanas y los ciudadanos” no sólo como intérpretes constitucionales, sino como sujetos constituyentes⁵⁵⁵.

Häberle ceñido a un planteamiento mucho más directo, e innovador señala que: “si se quiere “tomar en serio el tema de la Constitución y la realidad hay que plantear de manera más clara la cuestión de quién configura la “realidad Constitucional”, es decir, hay que tomar en cuenta a los órganos del Estado, los poderes públicos, los ciudadanos y todos los grupos, pues quien “vive de la norma también la interpreta”. De ahí parte su clasificación: ⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ Cfr., *Ibidem*, pp. 413, 421 y 422.

⁵⁵⁵ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 241. En México el “sujeto” de la competencia o la función modificatoria de la Constitución, según el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recae en: “el presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y los ciudadanos en un número equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores”. Siguiendo lo dictado por el artículo 71 constitucional y por las teorías del poder constituyente, los sujetos de la competencia modificatoria son todos a través de los procedimientos formales señalados en dicho artículo. Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., artículo, p. 61, [Consultado: 15 de septiembre de 2018, 16:14 hrs.].

⁵⁵⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 263-265 y 267-269.

- “Funciones estatales”: decisiones de última instancia del Tribunal Constitucional y decisiones del legislador y del ejecutivo (revisables por los Tribunales).
- “Funciones no estatales”: peticionarios, recurrentes, demandados, demandantes y otros “convocados” ante los Tribunales; partidos políticos, peritos, cabilderos, expertos y representantes de intereses en “audiencias”, asociaciones, lobbyistas, entre otros (hay que advertir que estas son realizadas en las “funciones estatales”).
- “Proceso político como gran excitador” y “corazón de la interpretación”: es la política como interpretación constitucional de los medios de comunicación, asociaciones y partidos políticos (fuera de su función “organizatoria” de la función anterior), iglesias, casas editoriales, instituciones de extensión cultural, son todos los ciudadanos.
- “Teoría del derecho constitucional”: porque tematiza la participación de las fuerzas y ella misma participa también en diversos planos.

Häberle advierte que la interpretación constitucional del pluralismo es compleja, por lo que no es posible sistematizar y mencionar de modo exhaustivo a los participantes en la interpretación constitucional. Con ello deja abierta la clasificación⁵⁵⁷. Ahora bien, entre los sujetos mencionados existe una distinción entre intérpretes “inmediatos o en el oficio” e identifica a los órganos estatales y los intérpretes “mediatos o de largo plazo” donde se encuentran todos los ciudadanos y los grupos arriba citados⁵⁵⁸. Häberle aclara que su clasificación es amplia y tiene un “sentido sociológico”, ya que ésta, incluye la interpretación de la influencia sin “significación jurídica” de los participantes “no gremiales”, es decir, de los ciudadanos en general y le llama “interpretación política” o “proceso político”, la “válvula de la Constitución”⁵⁵⁹. Con todas estas anotaciones no se debe perder de vista que sean intérpretes mediatos o inmediatos, siempre será posible observar personas concretas, parlamentarios, servidores de la administración pública,

⁵⁵⁷ Cfr., Häberle, Peter, *“Métodos y principios de...”*, cit., p. 690.

⁵⁵⁸ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 268.

⁵⁵⁹ En el “proceso político” tienen lugar movimientos, innovaciones, cambios, el “material objetivo” para las interpretaciones constitucionales. Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como...*, cit., pp. 118, 122 y 123.

jueces, ciudadanos, jóvenes y niños. Ello es así porque el concepto “intérpretes constitucionales alcanza a todos los habitantes de un Estado Constitucional.

Después Häberle distingue entre la legitimación con la que todos cuentan para interpretar la Constitución de manera “libre”, por el simple hecho de que las “fuerzas pluralistas” forman parte de la “realidad constitucional”⁵⁶⁰; y, la legitimación por medio de “procesos constitucionales”, que poseen “competencia formal” como intérpretes de la Constitución, como es el caso de los órganos del Estado, los jueces, los partidos políticos, los ciudadanos (como en la iniciativa popular) que han sido designados en virtud de su competencia como intérpretes de la Constitución, mediante un “procedimiento reglado”. No obstante, señala que la legitimación (en general) de los intérpretes proviene de tres criterios: a) De la Teoría del Derecho, de la Norma y de la Interpretación, consistentes en entender a la interpretación como un proceso abierto en el que los jueces adoptan las influencias de realidad pluralista de los intérpretes, lo que impide la arbitrariedad en la interpretación judicial; b) De la Teoría Constitucional, radicando en entender que la ciencia de derecho constitucional en tanto ciencia normativa y de la realidad no puede renunciar a la fuerza creativa de los “intérpretes no gremiales”; y c) De Teoría Democrática, implicando concebir que el pueblo no sólo emana el día de las elecciones, a través de la relación de delegación y responsabilidad formalizada, canalizada y constituida del pueblo hacia los órganos del Estado, sino que actúa en diversos planos a partir de numerosos motivos y formas, a través de “la realización de los derechos fundamentales o como magnitud pluralista”, ya sea como partido político, opinión científica, grupos de interés o como ciudadanos⁵⁶¹.

Cabe tener siempre presente que el proceso jurídico constitucional, es decir el “procedimiento reglado” no representa la única vía del proceso de la interpretación constitucional, sino que es un proceso institucionalizado que facilita, disciplina y filtra “la apertura pluralista y la realidad, las necesidades y las posibilidades de la comunidad” que se hallan alrededor de los textos constitucionales y detrás de los

⁵⁶⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 129.

⁵⁶¹ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, cit., pp. 270-275.

mismos, mediante principios y métodos constitucionales⁵⁶². La interpretación constitucional es una actividad realizada por la sociedad, en el pluralismo, en la diversidad y en tanto más amplio es el número de intérpretes más libre y abierta es la sociedad, es decir, más democrática.

Gradualmente se va reduciendo la complejidad de la teoría con las aclaraciones que va haciendo el jurista alemán. Otra de las aclaraciones de las interpretaciones consiste en que distingue entre la “libertad creadora” de la que goza el legislador en tanto intérprete de la Constitución y el “margen” del juez Constitucional en la interpretación constitucional⁵⁶³. Ello, no quiere decir que una interpretación sea más importante que otra y eso debe quedar claro respecto de todas las interpretaciones. Es más, el mismo Zagrebelsky observa que en el Estado Constitucional los jueces tienen una gran responsabilidad, pero no son los “señores del derecho”, en el mismo sentido en que lo era el legislador en el Estado de Derecho, puntualiza que los jueces son más bien los “garantes de la complejidad estructural del derecho” en el Estado Constitucional, es decir, “los garantes de la necesaria y dúctil coexistencia entre la ley, derechos y justicia” y concluye indicando “el derecho no es objeto propiedad de uno, sino que debe ser objeto del cuidado de todos”⁵⁶⁴.

De ahí que sea de suma importancia profundizar en la participación de la “opinión pública”, como le llama Wröblesky, o de los participantes del “proceso político”, como les llama Häberle, para configurar no sólo una teoría con mayor realismo, sino de mayor alcance. Ante ello, el propio Häberle determina que una de las limitaciones de la “interpretación abierta” es que el jurista trabaja con herramientas específicas y con métodos de interpretación determinados, lo que da un “estatus propio” y una “relativa autonomía” del trato jurídico con los textos constitucionales y con los contextos culturales⁵⁶⁵. Sobre dicha limitación se

⁵⁶² Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como...*, cit., pp. 140 y 141.

⁵⁶³ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, cit., p. 269.

⁵⁶⁴ Zagrebelsky define la “ductilidad constitucional como la coexistencia y el compromiso de valores y principios sobre los que se basa la Constitución”. La “ductilidad” implica una visión de política de integración a través de la red de valores y procedimientos comunicativos. Cfr., Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, pp. 15 y 153.

⁵⁶⁵ Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como...*, cit., pp. 76 y 77.

considera que, si bien representa una circunspección, ésta es congruente y necesaria ya que permite perfeccionar riqueza de la interpretación “no gremial” o ciudadana con la especializada interpretación “gremial” o estatal. Por otro lado, dicha limitación invita a pensar en la necesidad de organizar, así como lo han hecho los juristas, los mecanismos y métodos para una interpretación de la “sociedad abierta” que permita contar con una más sólida interpretación constitucional para vivir la Constitución, así como canalizar las inquietudes de los diversos intérpretes en los procesos de interpretación constitucional institucionalizados (como las acciones de inconstitucionalidad), de reforma Constitucional y en los procesos de toma de decisiones del Ejecutivo.

1. *Intérpretes y Reformadores Constitucionales*

Los intérpretes y reformadores constitucionales tienen el poder de adaptar la Constitución a la realidad que ha cambiado, así como lo tienen de transformar el “orden antiguo” poco a poco, progresivamente, sector por sector y ser reemplazado paulatinamente por elementos de un “nuevo orden”⁵⁶⁶ que se adaptará a la realidad que vive la sociedad. Sin embargo, cuando el número de intérpretes y reformadores constitucionales es cerrado existe una amplia posibilidad de que una minoría privilegiada sea la que adecúe la Constitución a sus necesidades. La participación de la “sociedad abierta” sea la única que permita construir un contenido constitucional acorde a la realidad, las necesidades, las posibilidades, las esperanzas y las metas de cada sociedad y no sólo de los intérpretes gremiales y de las élites poderosas.

El pluralismo de intérpretes es el que permite justificar la “relatividad de contenidos normativos”, es decir que los mismos textos jurídicos sobre derechos humanos puedan y de hecho deban ser interpretados en el tiempo y en el espacio de formas diferentes, en virtud de que el mismo texto encierra diferente contenido en cada una de las culturas en las que aparece (más en un país en el que convergen diversas culturas como México). El pluralismo también sirve para evidenciar

⁵⁶⁶ Cfr., Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 179

“diferencias” y rehusar la recepción de ideas o para encontrar elementos “comunes” e importar aquéllas que puedan funcionar, en alguno de los “tres niveles de desarrollo” enunciado por Häberle: el de la exégesis (interpretación), el de los cambios o modificación y el del propio entorno constitucional⁵⁶⁷. En síntesis, si la interpretación del ciudadano no es expresada y tomada en cuenta por los “interpretes gremiales”, por las élites políticas, jurídicas, económicas e intelectuales no se puede hablar de desarrollo constitucional, tampoco de Constitución de tipo democrática, ni de Estado Constitucional.

A lo largo de la historia, la interpretación ha sido predominantemente cerrada, las constantes luchas han buscado abrir espacio a la diversidad de ideas, de valores e intereses. Las victorias y conquistas han sido, entonces y en todos los casos, terrenos en donde se logró incluir dicha diversidad, donde la sociedad fue escuchada y tomada en cuenta. Pese a estos grandes avances y la insistencia en una participación directa, la tendencia de las élites rapaces no ha dejado de ser la de acotar espacios, de limitar el acceso a toma de decisiones, de alejar a la sociedad del Estado.

Incluso ante el avance que significa que el poder judicial revise la constitucionalidad de la actuación del poder ejecutivo y el legislativo, hay quienes con justa razón como Arturo Hoyos han señalado algunas sospechas sobre el “auge judicial”. Para Hoyos el “auge judicial” puede proveer una efectiva solución para influyentes grupos que poseen un “mejor acceso e influencia sobre el mundo jurídico”, los cuales ante un desgaste de su apoyo popular pueden optar por asegurar de esa manera sus fines, derribando así la influencia de grupos e intereses “periféricos” menores o nacientes. El autor explica que, de ser así, dicho “auge judicial” sólo favorece a las élites políticas asociadas con élites económicas y por supuesto a las judiciales, pero no sólo en las interpretaciones judiciales, sino incluso en las reformas constitucionales. Para el autor el aumento de poder de los jueces constitucionales con frecuencia no es solamente un genuino reflejo de una

⁵⁶⁷ Con relación los tres niveles, como se analizó en el segundo capítulo, se considera que sólo hay dos, la interpretación y la reforma, ya que el “entorno constitucional” es parte constitutiva de ambos niveles. *Cfr.*, Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como...*, *cit.*, pp. 45, 46, 48 y 52.

“revolución progresista” y puede que, en algunos casos, sea más bien la forma de apropiación de las élites para asegurar su posición “hegemónica”. Da como ejemplo la adopción en Canadá de la Declaración de Derechos y Libertades en 1982, con rango constitucional. Explica que fue parte de una amplia y estratégica respuesta de las élites federalistas, angloparlantes y empresariales, a la amenaza creciente del separatismo de Québec⁵⁶⁸.

La postura de Hoyos podría parecer exagerada y pesimista, aunque realmente es una posición ecuánime, ya que sin desdeñar conquistas constitucionales identifica el papel egoísta de las élites en la interpretación y la reforma constitucional. Otros autores también adoptan dicha idea, uno de ellos es Lucas Verdú, para quien los enemigos de la Constitución son: el “obstruccionismo desafortunado de las minorías” (élites); la oligarquía partidaria; un Tribunal Constitucional no democrático y politizado; e, incluso considera como enemiga a la mayoría omnipotente⁵⁶⁹, una mayoría aplastante que deja fuera el consenso y la protección de las minorías. Siendo así, queda de relieve que todavía queda mucho por observar, por aceptar, por solucionar.

A. Clasificación de Häberle

Se dilucida que derivado de una realidad dominada por las élites expoliadoras es que Häberle enfoca sus intereses en la “sociedad abierta”. Ahora bien, de la clasificación de intérpretes constitucionales de Häberle enunciada anteriormente se puede decir que tanto en las “funciones estatales”; en las “funciones no estatales”; en el “proceso político”, así como en la “teoría del derecho constitucional” se está pensando en una interpretación abierta, de origen se pensaría que principalmente en el “proceso político”⁵⁷⁰, pero en su interacción se observa que como emanación del “proceso político”, la apertura también se da y debe darse en el resto de la clasificación. Como se verá más adelante, una real apertura de la interpretación constitucional va a depender de la existencia y funcionamiento de mecanismos de

⁵⁶⁸ Cfr., Hoyos Arturo, *op. cit.*, pp. 791-796.

⁵⁶⁹ Cfr., Lucas Verdú, Pablo, *La Constitución Abierta y sus...*, *cit.* pp. 64-90.

⁵⁷⁰ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, pp. 263-265.

participación ciudadana como las Audiencias, Consultas Públicas y el “*Amicus Curiae*” en las instancias estatales, así como de la eficacia de mecanismos como la consulta popular y la iniciativa popular. El objeto de la interpretación constitucional es constituirse como “proceso público pluralista”⁵⁷¹. De otra manera, sólo se estaría ante la presencia de una interpretación cerrada, de “gremio”, elitista.

Asumiendo lo anterior, en la clasificación de intérpretes constitucionales de la “sociedad abierta” de Häberle están presentes de forma diferenciada los intérpretes de la “función estatal”: los jueces, legisladores y los titulares del ejecutivo, es decir, está expresada la “división de poderes horizontal” que surge gracias a la “imagen realista del ser humano” en relación con el “peligro permanente” de que abuse del poder; asimismo, la clasificación también distingue la “división de poderes vertical” entre la Federación y las entidades federativas⁵⁷². Simplemente son igual de importantes los jueces, los legisladores y los titulares del poder ejecutivo federales como los locales. Aunque pareciera obvia la referencia a las funciones estatales por separado y a las funciones estatales de las entidades federativas es importante expresar su relevancia así: por separado y con correspondencia en valor, ya que, en muchas decisiones políticas la tendencia es hacia la centralización, lo que resulta irreflexivo ante la tarea y compromiso que tienen todos los poderes de equilibrarse, controlarse y limitarse mutuamente.

En relación con las “funciones no estatales”, es decir, la realizada por los ciudadanos que como peticionarios, recurrentes, demandados, demandantes e interesados acuden al poder judicial; por los partidos políticos, peritos, cabilderos, expertos, asociaciones y por los representantes de intereses en “audiencias”⁵⁷³ ante el poder legislativo y el ejecutivo, se debe tener claro que es la contracara o el complemento de la interpretación realizada por los intérpretes constitucionales de la función estatal, sin esta interpretación activa y directa de los ciudadanos la interpretación de los intérpretes estatales se constituirá como una interpretación puramente elitista. En este segundo bloque llamado “funciones no estatales” están

⁵⁷¹ Cfr., Häberle, Peter, “*Métodos y principios de la...*”, cit., p. 690.

⁵⁷² Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 330-332.

⁵⁷³ Cfr., *Ibidem*, pp. 263-265

previstos ya varios los mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo constitucional como la Consulta Popular, la Iniciativa Popular, las Audiencias Públicas y las Consultas Públicas.

El problema surge de la falta de interés que tienen los ciudadanos en participar, ya que es más fácil adoptar algo dado, que crear una nueva realidad, aun cuando beneficie. La indiferencia y la inercia atrapan al ciudadano, al mismo tiempo que las élites privilegiadas y los grupos pluralistas no genuinos aprovechan para decidir en nombre de todos y así seguir preservando sus intereses. De esa manera, se localiza el defecto de las “funciones no estatales” en la realidad: su baja presencia y efectividad.

Como se analizó en el capítulo anterior, el problema no son las élites en sí mismas, ya sea que se trate de las jurídicas, las políticas, las intelectuales o las económicas, sino que el problema surge del tipo de élites con las que se cuenta, principalmente de aquellas que se cierran a la participación de los ciudadanos o de la “sociedad abierta”. Es decir, es un problema del tipo de élite y del tipo de sociedad que se conforma. Incluso para Nisbet es necesaria la existencia de individuos con “poderes carismáticos” en su relación con los otros, ya que funcionan como “fuerzas impulsoras” de los cambios sociales, les llama “héroes culturales” o “héroes de crisis”: artistas, filósofos, científicos, hombres de estado y de negocios, cuyas obras o hechos son respuestas al reto de una crisis para liberarse de la “tradición ordinaria”. Nisbet identifica puntalmente a héroes y no a la sociedad en general, porque para él, en última instancia el cambio es siempre obra de individuos, pero advierte que tales individuos son producto de un contexto que los influye, y ahí es donde ubica a la sociedad y a su cultura⁵⁷⁴ y por tanto les da el mismo peso y relevancia.

A partir de ello, se puede decir que Nisbet se refiere a las élites, las verdaderas élites democráticas que necesitan los ciudadanos de la “sociedad abierta”, quienes con la interacción con dichas élites irán adquiriendo un mayor

⁵⁷⁴ Cfr., Nisbet, Robert, “El problema del cambio”, en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social*, trad. de Leopoldo Lovelace, Madrid, Alianza, 1979, pp. 45 y 46.

conocimiento y seguridad para participar en el cambio constitucional. Los intérpretes de este segundo bloque se pueden constituir como verdaderas élites intelectuales, necesarias siempre para el funcionamiento de una sociedad democrática, como élites que representen a la sociedad sin creer que son ella, sin suplantarla, sin traicionarla. El intérprete de este plano, que tiene acceso a las participar en las “funciones estatales” por ejemplo en las audiencias públicas debe apoyarse del conocimiento de los otros ciudadanos, confiar en ellos, respetarlos e invitarlos a participar y sobre todo guiarlos sin dominarlos. Häberle siempre ejemplifica esta circunstancia diciendo que el “milagro” no hubiera ocurrido en Sudáfrica 1996 sin un Nelson Mandela⁵⁷⁵.

El “proceso político”, el “corazón de la interpretación”, es la política como interpretación constitucional, es la interpretación de medios de comunicación, de asociaciones, partidos políticos, iglesias, universidades⁵⁷⁶, empresas, militares, indígenas, de la “sociedad abierta” en general, es la interpretación que cada ser humano hace para vivir como miembro del Estado; se podría decir que es la Constitución viva y la “cultura constitucional” de un país, y de ahí que Häberle señale que es el “corazón de la interpretación”. Es sin duda el fundamento de los anteriores dos bloques o tipo de interpretación según el intérprete constitucional. El “proceso político” es una interpretación aparentemente pasiva, sin embargo, es una directriz continua y versátil, solamente que lo hace de modo más complejo, a veces poco aprehensible, a través de las múltiples interacciones humanas que se normalizan. Cabe señalar que el “proceso político” se encuentra en todas partes, en todos los entornos, individuales y colectivos, aun si el individuo decide no participar de forma activa en los mecanismos institucionalizados para el desarrollo constitucional, influye con sólo existir.

Y finalmente se encuentra el bloque de intérpretes de “la teoría del derecho constitucional” porque son ellos quienes identifican, sistematizan, clasifican y explican la participación de las fuerzas interpretativas, a la par que participan como

⁵⁷⁵ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 451.

⁵⁷⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 263-265.

intérpretes en los planos o bloques anteriores. Por ejemplo, sirven de fundamento a las interpretaciones de los jueces, legisladores y de los titulares del ejecutivo; así como de soporte para la participación institucionalizada de los ciudadanos en las funciones estatales, no hay mejor muestra que “la Teoría de la Constitución como Cultura” para hacerlo patente.

En conclusión, en toda la clasificación de intérpretes constitucionales de Häberle, que se despliegan en cada bloque, la “sociedad abierta” actualiza la Constitución a través de la “libertad vivida” con el día a día en el “proceso político”, pero, como se verá más adelante los ciudadanos pueden incidir de forma más directa si se comprometen a hacerlo mediante su participación en Consultas Populares para tomar parte en las decisiones del gobierno (ejecutivo y legislativo); en Consultas Públicas para mejorar las políticas públicas o en Audiencias Legislativas para dar origen a una reforma constitucional; en las Audiencias Públicas en los Tribunales de las que habla Häberle; e incluso de forma aún más inmediata con la presentación de una Iniciativa Popular. Es decir, si los ciudadanos intervienen con la riqueza del “proceso político” y sus interpretaciones mediante la “función no estatal” y la de “teoría del derecho constitucional” en la “función estatal”, la Constitución se actualizará en beneficio de la sociedad en general.

De ahí que para Häberle el valor de la interpretación abierta, es decir, de cada ciudadano, está precisamente en que en “última instancia, es el ciudadano mismo el que debe comprometerse a asegurar y asegurarse la libertad en el Estado y la sociedad”⁵⁷⁷.

B. Instrucción para la Interpretación Abierta

Antes de hacer referencia a la diversidad de formas y mecanismos que existen para que la “sociedad abierta” participe más activamente en el desarrollo constitucional, es importante hacer algunas referencias sobre la preparación motivacional del ser humano. El individuo para estar dispuesto a participar de forma más directa al

⁵⁷⁷ Cfr., Häberle, Peter, “Métodos y principios de la interpretación...”, cit., p. 69.

desarrollo constitucional debe saber que es entendible que se aisle, ya sea por la presión social, el temor al castigo o al ostracismo. Asimismo, éste debe saber que se encuentra envuelto en un proceso psicológico natural que refuerza el “conservadurismo”, como lo es la tendencia a olvidar las cosas que resultan desagradables, a expulsar “displacer”; pero, también debe saber que dentro de ese temor y tendencia al olvido existe una fuente de curiosidad y aventura que es preciso aprovechar para que aún en la incertidumbre nunca pierda la esperanza de vivir y ser mejor⁵⁷⁸.

Del mismo modo, es importante que en lo individual el ser humano haga conciencia acerca de sus fortalezas y debilidades; así como, de las limitaciones y la eficacia de la comunidad política en la que interactúa, de las instituciones vigentes, de los grupos y asociaciones a las que pertenece para identificar si han dejado de resolver los problemas planteados y sus obligaciones⁵⁷⁹ o si van por el camino indicado para el logro de los objetivos planteados pues la participación será distinta para cada caso. Una vez realizada la introspección el ser humano y su entorno estará listo para contrastar sus ideas, en lo individual o como miembro de una organización con otros individuos y otros grupos con diferentes sistemas ideas, valores e intereses, y con ello iniciar la “competencia” que provoca los “estallidos de actividad intelectual” que han distinguido a todos aquellos pueblos que han elevado el nivel del hombre. En circunstancias como las que se encuentra México en cuanto a la violencia más que la “competencia”, será el “instinto de conservación”, del que habla Teggart, el que impulsará la “energía intelectual” para dar solución a la guerra que se vive y lograr en materia de seguridad el avance necesario⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ Cfr., Ogburn, William F., “Inmovilidad y persistencia en la sociedad”, en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social*, trad. de Leopoldo Lovelace, Madrid, Alianza, 1979, pp. 67, 71-73.

⁵⁷⁹ Cfr., Kuhn, Thomas S., “Revoluciones en el pensamiento”, en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social...*, *op. cit.*, pp. 144 y 145.

⁵⁸⁰ Cfr., Teggart, Frederick J., “Politización e Individualidad”, en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social...*, *op. cit.*, pp. 179-181.

III. Mecanismos para el desarrollo constitucional

La participación de los intérpretes de la “sociedad abierta” de Peter Häberle en la interpretación constitucional, que incluye la actuación de los ciudadanos como parte en un litigio, como interesados, como miembros de un grupo de poder, como generadores del “proceso político” y de la teoría de la constitución, está irradiada por un objetivo que es la “Defensa de la Constitución”.

Objetivo de defensa que se traduce en materializar la Constitución y que se busca por vía de la “protección de los derechos humanos” a través de una actuación apegada a la Constitución por parte del Estado y de la sociedad, mediante las impugnaciones electorales, controversias constitucionales, amparos, acciones de inconstitucionalidad, consultas públicas, audiencias públicas, iniciativas populares, consultas populares y audiencias legislativas; asimismo, por la vía de las “limitaciones del proceso constituyente” como la aprobación de las entidades federativas; e incluso por vía del “estado de excepción” y la “desobediencia civil” como último recurso para la defensa de la Constitución⁵⁸¹.

En síntesis, la participación más amplia de la sociedad tiene la directriz de: “evitar el abuso de poder, de la protección de los derechos fundamentales y las minorías, del trabajo para lograr el consenso básico, del equilibrio de poderes, de la garantía del pluralismo y de la apertura de la sociedad”⁵⁸². Aunque las vías y los mecanismos de protección y con ello desarrollo de la Constitución se distinguen por su carácter administrativo, parlamentario o jurisdiccional e incluso han sido clasificados de manera diferente (Defensa Constitucional, Control del poder y “Accountability”) todos tienen como objetivo en común hacer de la Constitución la guía de vida de los mexicanos, el reflejo de su cultura y sobre todo el fundamento de sus anhelos hacia el bien colectivo, hacia la libertad.

La diversidad de vías, mecanismos o instrumentos para la protección y desarrollo de la Constitución se explica nuevamente con base en el pluralismo, y

⁵⁸¹ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 431-440.

⁵⁸² Häberle, Peter, “*La jurisdicción constitucional en la...*”, cit., p. 647

desde la democracia pluralista, en la que todos los ciudadanos son “guardianes” de la Constitución. Desde los ciudadanos y grupos que interponen “recursos constitucionales” específicos, hasta los órganos estatales y los ciudadanos que están sujetos y al mismo tiempo crean la Constitución cultural. Todos son “guardianes” de la Constitución, con instrumentos formalizados o no. Sin embargo, como señala Häberle “una Constitución solamente puede ser “protegida políticamente o en la profundidad cultural” al tiempo que advierte que “si bien los instrumentos jurídicos son importantes, sólo son eficaces cuando todos poseen una “voluntad de Constitución y ésta desenvuelve duraderamente su fuerza normativa”, lo que constituye un límite a la defensa jurídica de la Constitución⁵⁸³. Es de suma importancia que los ciudadanos participen en la interpretación de la “función estatal” por vía de mecanismos como las “audiencias públicas”. De la misma forma, existe otro límite, pero del lado de los funcionarios estatales, ya que son ellos los encargados de realizar la “compresión pluralista” de la interpretación de la “sociedad abierta”, son ellos los encargados de orientar las interpretaciones de los ciudadanos hacia el “bien común”⁵⁸⁴.

Si los encargados de las funciones estatales, entre ellos jueces, legisladores y servidores públicos, no comprenden la importancia de las interpretaciones de los ciudadanos y su valor cultural, los ciudadanos empezarán a perder la convicción de proteger a la Constitución incluso en el ámbito cultural. En suma, el desarrollo constitucional es tarea y responsabilidad de todos.

1. *Clasificaciones*

La grandeza de Häberle consiste en lograr una clasificación de intérpretes que al mismo tiempo deriva en una clasificación de mecanismos para la defensa, control y desarrollo de la Constitución en abstracto. Es por ello que, a lo largo de su obra, va señalando la importancia de la división de poderes, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la opinión pública, y por supuesto el control de los tribunales,

⁵⁸³ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 432.

⁵⁸⁴ Häberle, Peter, *Pluralismo y constitución...*, cit. pp. 86, 89 y 90, 102 y 103

pero siempre sustentando su relación con el pluralismo de los intérpretes constitucionales.

Al extender la interpretación constitucional a todos los ciudadanos, Häberle amplía también los instrumentos de defensa y desarrollo de la Constitución, ubica a los intérpretes de la “sociedad abierta” desde una opinión privada y hasta en las formas más elaboradas de control jurisdiccional, como las acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, una vez que se tienen los ejes teóricos de Häberle, desde qué es la Constitución hasta llegar a la intervención de los intérpretes de la “sociedad abierta” en la defensa constitucional, se deben enunciar por lo menos tres clasificaciones que formulan sistemas de control del poder para la protección, defensa y desarrollo de la Constitución: la primera es la “Defensa Constitucional”; la segunda, “Control del poder” y, la tercera, los mecanismos de “*Accountability*”. La mención de ellos tiene el propósito de diferenciar los mecanismos y los participantes e identificar aquellos en los que la “sociedad abierta” tiene una participación más directa. Además, se intenta demostrar que aun con nombres distintos y con grados diversos de participación ciudadana, cada uno de los mecanismos clasificados deberá tener sustento en la “sociedad abierta” para ser válido. De este modo, cada clasificación se enriquece bajo la visión dilucidada a partir de Peter Häberle, en la que el pluralismo es la clave del éxito del Estado y de la sociedad, a la vez que la clasificación de mecanismos de defensa de la Constitución de Häberle se complementa.

A. Defensa Constitucional

En la democracia pluralista de Häberle, todos los ciudadanos son “guardianes” de la Constitución. Los ciudadanos y los órganos estatales tienen que “defender” a la Constitución y desarrollarla, para ello utilizan una serie de recursos constitucionales; procedimientos formalizados, instituciones e instrumentos políticos o legales; y, por

supuesto, la “profundidad cultural” para defender la Constitución. Häberle enlista y detalla los siguientes mecanismos o recursos de “Defensa Constitucional”:⁵⁸⁵

- La “protección del núcleo esencial de los derechos fundamentales” en una cláusula expresa en la Constitución o en ocasiones “cláusulas no escritas” pero desarrolladas por los Tribunales. En México, el artículo 1° constitucional podría considerarse una cláusula expresa de protección a los derechos fundamentales⁵⁸⁶. Aunque Häberle ya no vuelve a hacer referencia específica, se considera que en esta vía de defensa y desarrollo constitucional es donde resultará esencial la intervención de los intérpretes constitucionales de la “sociedad abierta”, no sólo como partes en los litigios, sino como tomadores de decisiones en las tres funciones estatales mediante mecanismos como: las audiencias públicas, las consultas públicas, las consultas e iniciativas populares, las comisiones y audiencias legislativas.
- La “prohibición de rupturas o quebrantamientos constitucionales”. En México no existe tal prohibición expresa en la norma jurídica, pero sí en el “proceso político” mexicano, la estabilidad mantenida desde 1917 y hasta el día de hoy es muestra de ello.
- La “limitación de las modificaciones constitucionales” mediante las “cláusulas de eternidad”. En México no existen “cláusulas de eternidad” establecidas en la norma, ni la doctrina se ha ocupado de ellas. Sin embargo, la limitación en México ha sido cultural, se tienen presentes principios “eternos” como el federalismo y la división de poderes, aunque aún no han sido alcanzados.
- Las “limitaciones del proceso constituyente”. En México se establece un procedimiento dificultado establecido en el artículo 135 constitucional⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 431.

⁵⁸⁶ “Artículo 1o. (...) 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”. *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., p.1, [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 12:14 hrs.].

⁵⁸⁷ “Artículo 135: (...) Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”. *Cfr.*, *Ibidem*, p. 142 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 12:24 hrs.].

- Las “garantías del orden fundamental de libertad y democracia” que pretenden proteger a la Constitución contra posibles enemigos tempranamente identificados. Por ejemplo, en México, el artículo 11° constitucional establece la subordinación del ejercicio del derecho libre tránsito a determinados supuestos⁵⁸⁸.
- El “estado de excepción” o la llamada “emergencia de Estado” condicionado al restablecimiento, de la “normalidad constitucional”. Establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁸⁹.
- El “derecho de resistencia” como “último recurso del ciudadano” para la defensa de la Constitución. Desde la perspectiva de Carpizo no podría ser otorgado por la Constitución porque sería tanto como la negar el orden jurídico y el principio de seguridad. Señala que aparentemente, desde el ángulo gramatical, se podría afirmar que el artículo 39 constitucional⁵⁹⁰ acepta el derecho a la revolución, pero advierte que la interpretación constitucional no lo permite⁵⁹¹. En forma similar, Häberle puntea que en un “orden democrático funcional” sólo puede darse el derecho de resistencia en un “sentido conservador”, es decir, puede estar “justificada éticamente” la “desobediencia civil”, pero quien la ejerza deberá aceptar las consecuencias para su persona⁵⁹².

Ahora bien, con la misma referencia a la “Defensa Constitucional”, Fix-Zamudio y Valencia construyen otra clasificación. Para ellos, la “Defensa de la

⁵⁸⁸ “Artículo 11 (...) El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”. *Cfr., Ibidem*, p. 13 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 12:46 hrs.].

⁵⁸⁹ “Artículo 29: En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado (...)”. *Cfr., Ibidem*, p. 40 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 12: 54 hrs.].

⁵⁹⁰ “Artículo 39 La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. *Cfr., Ibidem*, p. 45 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 13:14 hrs.].

⁵⁹¹ *Cfr., Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), Interpretación constitucional, México, Porrúa, 2005, t. I, p. 437.*

⁵⁹² Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 431-440.

Constitución” está integrada por los instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para conservar la normatividad constitucional; para “prevenir su violación y reprimir su desconocimiento”; y, para maximizar la protección de la norma y con ello lograr un desarrollo constitucional. Fix-Fierro y Valencia señalan que la “Defensa de la Constitución” se divide en dos categorías: la “Protección de la Constitución” y la “Justicia Constitucional”⁵⁹³.

- La “Protección de la Constitución”, integrada por todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, incorporados a los textos constitucionales con el propósito de lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos ahí establecidos, para que se ajusten a sus atribuciones y sobre todo para que se observen plenamente los derechos humanos⁵⁹⁴.

La “Protección Constitucional” mexicana destaca como instrumento político la “división de poderes”⁵⁹⁵(artículo 49 constitucional); como instrumentos sociales están los instrumentos de “democracia semidirecta”, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, pero, sobresale la participación dentro de los partidos políticos (artículo 34 y 41 constitucional); como instrumento económico la revisión de la cuenta pública (artículo 74 constitucional); y, finalmente los instrumentos de técnica jurídica como la “supremacía constitucional” y el procedimiento “dificultado” de reforma constitucional (artículo 133 y 135 constitucional)⁵⁹⁶. Por el otro lado, está la Justicia Constitucional:

⁵⁹³ Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 184 y 549.

⁵⁹⁴ *Cfr.*, *Ibidem*, pp. 187-196.

⁵⁹⁵ En ese sentido también podría formar parte de esta clasificación el “federalismo”, ya que es una forma de distribuir el poder para controlarlo. Barceló Rojas señala puntualmente al “principio de lealtad federal” conocido por diferentes nombres en todas las democracias federales consolidadas; en Estados Unidos dicho principio se conoce como “cortesía federal” y se activa cuando se produce una divergencia de intereses entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. En México el respeto al federalismo no adquiere un nombre en específico, pero es evidente que tanto la federación como las entidades federativas cuentan con la obligación de respetar la distribución de competencias a que hace referencia el principio de lealtad federal. *Cfr.*, Barceló Rojas, Daniel A., “El poder de Dirigir. La dirección política en el sistema presidencial mexicano”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, Serie Doctrina Jurídica Núm. 582, t.1, p. 312.

⁵⁹⁶ *Cfr.*, Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 187-196.

- La “Justicia Constitucional”, que tiene por objeto el estudio de las garantías constitucionales, entendidas como los “medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la “reintegración del orden constitucional”⁵⁹⁷.

En la “Justicia Constitucional” mexicana se contempla el juicio de amparo (artículo 107 constitucional); las controversias constitucionales y las acciones constitucionales (artículo 105 constitucional); el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (artículo 99 constitucional), en general el sistema de medios de impugnación; y no propiamente jurisdiccionales, se establecen las recomendaciones del *ombudsman*, es decir, de las comisiones protectoras de los derechos humanos (artículo 102 constitucional) y el juicio político que resuelve el poder legislativo (artículo 110 constitucional)⁵⁹⁸.

Si se observa bien, la clasificación bajo la perspectiva de Fix- Zamudio y Valencia se encuentra reducida a instrumentos contemplados en el texto constitucional, pero es sumamente puntual y enriquecedora para ubicar y sistematizar los mecanismos de defensa, lo cual obliga a buscar otra clasificación más amplia como la de Häberle, y al mismo tiempo más puntual como la de Fix- Zamudio y Valencia.

B. Control del Poder

Gros Espiell señala que en los regímenes democráticos el “control” y la “limitación” del poder, de acuerdo con el bien común, la libertad y la justicia, fundamentan la esencia misma de la naturaleza del régimen político, si este “control real” no existe, no existe democracia. De manera fáctica “sólo el poder es capaz de controlar el poder”. En conclusión, las Constituciones de tipo democrático tendrán que contener instrumentos, mecanismos de defensa o sistemas de control poderosos y hacerlas

⁵⁹⁷ Cfr., *Ibidem*, pp. 185-187.

⁵⁹⁸ Cfr., *Idem*.

eficaces y alcanzar el desarrollo constitucional. Para Gros Espiell son siete los medios para “controlar el poder”:⁵⁹⁹

- La “opinión pública”, que sólo puede formarse e incidir si existe la libertad.
- El “control de los Tribunales Electorales”. Por ejemplo, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral establecido en el artículo 3° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶⁰⁰.
- El “Juicio político” (artículo 110 constitucional)⁶⁰¹.
- La “reserva de ley”, que no puede ser objeto de la actividad normativa del Ejecutivo.
- El “control de la constitucionalidad” (artículo 1° constitucional)⁶⁰².
- Procedimientos de diversa naturaleza (consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo el artículo 26 constitucional, apartado A)⁶⁰³.
- Mecanismos de carácter internacional para proteger los derechos humanos, por ejemplo, la denuncia que se puede presentar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁹⁹ Cfr., Gros Espiell, Héctor “El control del poder y la democracia, reflexiones generales. El caso uruguayo”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, Serie Doctrina Jurídica Núm. 582, Tomo 1, pp. 217-222

⁶⁰⁰ Cfr., Cámara de Diputados, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, p. 1, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 13:20 hrs.].

⁶⁰¹ “Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República (...)”. Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., p. 106 y 107 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 13:24 hrs.].

⁶⁰² “Artículo 1° (...) 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”. Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., p.1, [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 13:30 hrs.].

⁶⁰³ Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución...*, op. cit., p. 26 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 13:34 hrs.].

Consecuentemente se puede analizar que coinciden algunos de los instrumentos enunciados por Espiell con los de Fix-Zamudio y Valencia. La diferencia más importante es la inclusión de la opinión pública como mecanismo para controlar el poder, lo que amplifica el espectro de participación plural en el control del poder, siempre que se trate de una verdadera opinión pública, como ha venido advirtiendo Häberle. Gracias a tal inclusión se considera que esta clasificación se acerca más a la visión general que Häberle mantiene durante toda su obra, pero que no vuelve a sistematizar de forma específica en el apartado de “Defensa de la Constitución”.

La visión pluralista de Häberle respecto al desarrollo y la defensa constitucional que deja abierta (igual que su clasificación de intérpretes constitucionales) no tiene que buscarse solamente en autores, nacionales o internacionales, sino que puede ubicarse en la realidad y en la historia. Señala Dieter Nohlen que el clamor por el control del poder en México era “en buena parte idéntico con el de abrir sistema, hacer valer la normativa constitucional, permitir el pluralismo político, organizar un poder electoral independiente, celebrar elecciones limpias y honestas y entregar al electorado la decisión política sobre quién debe gobernar el país”. Nohlen explica que esto provocó la tendencia a fortalecer las elecciones y a favorecer mecanismos de participación para controlar el poder como: el referéndum⁶⁰⁴ y el plebiscito; y, por otro lado, las protestas, que también son mecanismos, aunque no institucionalizados. Ahora bien, la fortaleza de las elecciones es visible con resultados como la “alternancia” en el 2000 y la llegada a

⁶⁰⁴ Para Sartori, el referéndum se limita a ser un instrumento de decisión que se añade a las elecciones como un “segundo canal de manifestación de la voluntad”, con la diferencia de que en las elecciones se elige a las personas que decidirá los problemas y en el referéndum son los problemas los que se deciden, con la afinidad de que ambos están expuestos a la propaganda que interviene en las campañas electorales, cuando no son los partidos o grupos de presión los que intervienen. Por ello, para el italiano, el referéndum no es tan “directo”, ni es de los mejores como instrumento de información, tampoco es un buen método de solución de conflictos, se gana o se pierde todo, incluso se pueden profundizar los conflictos, finalmente agrega que en el referéndum las mayorías desinformadas deciden “desordenadamente” si no cuentan con una cultura política homogénea, tal como ocurrió con la República de Weimar de los años veinte. *Cfr.*, Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, cit. pp. 349 y 350. En el mismo sentido, para Michels, en la práctica real, el referéndum ha demostrado a menudo “que las masas democráticas tienen menos comprensión democrática que el gobierno representativo”. Concluye que el referéndum ha demostrado ser “impracticable” porque tiene un carácter absoluto, rechaza las críticas y “favorece el dominio de los aventureros astutos”. Michels, Robert, *Los partidos políticos 2...*, cit., pp. 125 y 128.

México de la “izquierda” en 2018; sin embargo, los mecanismos de participación directa, por ello llamada de democracia directa⁶⁰⁵, y las protestas en México no han tenido un gran progreso⁶⁰⁶. Lo importante es que el concepto de “control del poder” en México, también entendido como “defensa constitucional” se gestó pensando en todos los ciudadanos, se pensó como un control del poder por parte de los gobernados, control político y jurídico, control institucionalizado y control no institucionalizado⁶⁰⁷. Tanto que además de la opinión pública, se agregan los mecanismos de referéndum y plebiscito en la consulta popular en México para apoyar en las funciones estatales. Sólo el pluralismo, la participación de los ciudadanos en el control del poder ejercido por el gobierno y por otros ciudadanos, permitirá un adecuado desarrollo constitucional.

En apoyo a la trascendencia de una sociedad pluralista, Carla Huerta en una investigación de los “controles institucionalizados”, termina señalando que los controles interórganicos entre el Ejecutivo y el Legislativo (propios de la división de poderes) no han funcionado, porque -y cita a Diego Valadés- el Poder Legislativo no ha servido de “escenario del debate político y foro para el pluralismo

⁶⁰⁵ Desde Rousseau, la idea de la democracia directa ronda en la mente de muchos, desde el plebiscito hasta la iniciativa popular se ha intentado dar respuesta tal inquietud, incluso los sistemas que contemplan la revocación lo que buscan acercarse a la democracia directa. Pero si, como señala Bobbio, por democracia directa se entiende “estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las discusiones que lo atañen”, ciertamente las respuestas, si bien se acercan a la democracia directa, aún están lejos de lograrlo. Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, declara Bobbio, no deben existir “intermediarios” entre los individuos deliberantes y la deliberación. Así, la democracia directa en Estados modernos simplemente no es posible. Pero sirve como meta, como fin. La democracia directa es, entonces, el otro extremo de la democracia representativa, y lo realmente importante, es que entre una y otra existe un “*continuum*” de “formas intermedias”. En ese sentido, el plebiscito y la iniciativa popular son ejemplos de “formas intermedias” que coexisten con la democracia representativa y conforman un “sistema de democracia integral”. Finalmente, y en coincidencia con la opinión de Bobbio, se considera que la ampliación del proceso de democratización se debería manifestar, no tanto en el paso de una democracia representativa a la democracia directa, sino en el paso de la democracia política a la social⁶⁰⁵. Por una sencilla razón: la “democracia social” fortalece a la democracia política y viceversa. La democracia social que se da en espacios como la empresa, el aparato administrativo, la iglesia, la universidad, entre otros, permite una participación en espacios propiamente políticos y más eficaz, al estar ejerciendo constantemente de sus derechos y libertades. *Cfr.*, Bobbio, Norberto, *op. cit.*, pp. 21, 33, 39-41.

⁶⁰⁶ *Cfr.*, Nohlen, Dieter, “El control del poder en procesos de transición”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, Serie Doctrina Jurídica Núm. 582, t. I, pp. 394 y 395.

⁶⁰⁷ *Cfr.*, *Ibidem*, p. 336.

democrático”⁶⁰⁸. Es decir, el equilibrio y el control del poder sólo pueden ser dados por la “sociedad abierta” de intérpretes constitucionales de Häberle.

C. Accountability

Otra forma de nombrar a los mecanismos de control del poder es “Mecanismos de control gubernamental y responsabilidad política” o “*Accountability*”. Vázquez Valencia los identifica como aquellos instrumentos para que los gobiernos efectivamente rindan cuentas y para que la sociedad realmente participe en las decisiones de gobierno. Para el autor los mecanismos de control son:⁶⁰⁹

- La celebración de elecciones periódicas (“*accountability vertical*”) localizado en el artículo 41 constitucional⁶¹⁰.
- El sistema de “pesos y contrapesos” y rendición de cuentas (“*accountability horizontal*”) desde el artículo 49 constitucional al prohibir la reunión de poderes en una sola persona⁶¹¹.
- Los límites de las funciones de los gobiernos (“*Estado mínimo*”), observables en el artículo 28 constitucional que enmarca un modelo económico mixto o plural⁶¹².
- El reconocimiento a las personas de derechos políticos electorales y civiles. Por ejemplo, los enlistados en el artículo 35 constitucional⁶¹³.
- La conformación de una sociedad pluralista y fuerte, desarrollada por ejemplo en el derecho a la protesta (“*accountability social*”) ⁶¹⁴, desarrollado en los artículos 6, 7, 8, 9 constitucionales⁶¹⁵.

⁶⁰⁸ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 141.

⁶⁰⁹ Vázquez Valencia, Luis Daniel, *op. cit.*, p. 10.

⁶¹⁰ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Constitución...*, *op. cit.*, p. 45 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 14:34 hrs.].

⁶¹¹ *Cfr.*, *Ibidem*, p. 55 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 15:04 hrs.].

⁶¹² *Cfr.*, *Ibidem*, p. 34 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 15:11 hrs.].

⁶¹³ *Cfr.*, *Ibidem*, p. 42 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 15:14 hrs.].

⁶¹⁴ Vázquez Valencia, Luis Daniel, *op. cit.*, pp. 11 y 18-20.

⁶¹⁵ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Constitución...*, *op. cit.*, p. 12-15 [Consultado: 23 de septiembre de 2018, 15:24 hrs.].

Vázquez Valencia además señala cómo funcionan algunos de los mencionados mecanismos en México. Respecto de las elecciones, anota a las “redes clientelares”, sin embargo, de los problemas éste es el menor. En general, la amplia comisión de delitos electorales y faltas a la legislación comicial, principalmente en relación con el financiamiento, disminuyen la eficacia del mecanismo electoral. Por otro lado, apunta que el sistema de “pesos y contrapesos” y la “rendición de cuentas” en México se ven empañados por la “negación”⁶¹⁶ de los problemas y por la “simulación, la corrupción y la impunidad como formas de hacer política”. A propósito de esto el autor señala que para el mecanismo de pesos y contrapesos funcione no sólo se requiere de capacidad técnica, sino que, se demanda de servidores públicos “autónomos” a los partidos políticos y otras organizaciones de “presión”, y agrega que la corrupción incide desde la producción de normas y políticas públicas para “legalizar” la exclusión y la obtención de “beneficios ilegítimos”⁶¹⁷.

Sin duda, la negación es una de las formas de hacer política más peligrosa, en México sobran los ejemplos, pero el que más ha dañado al país los último doce años es la negación de la ola de violencia que ha teñido de rojo a todo el país, desde playas y zonas turísticas hasta lo que antes era la serena y armoniosa Ciudad de México. Por otro lado, del “Estado mínimo” o equilibrado, que se pretendía instaurar, queda un Estado rebasado por las élites económicas, quizá un Estado ultra mínimo en términos reales, en el que las grandes corporaciones buscan tomar las decisiones fundamentales del país.

Con relación al mecanismo de conformación de una sociedad pluralista “fuerte” o “*accountability social*” Vázquez Valencia refiere que en México los “poderes fácticos” o élites participan en la toma de decisiones mediante el ejercicio de sus “recursos políticos” como el dinero y la información, con lo que muchos ciudadanos quedan fuera de poder participar, ya que no pueden competir con los

⁶¹⁶ Para Vázquez Valencia la negación tiene dos consecuencias: 1) genera diagnósticos equivocados, lo que conlleva acciones políticas erróneas y deliberadamente desviadas; y, 2) impide una deliberación pública, con la idea de que “si me critica, es mi enemigo”. Pone como ejemplo la desaparición de los estudiantes en Iguala en 2014. Cfr., Vázquez Valencia, Luis Daniel, *op. cit.*, p. 41.

⁶¹⁷ Cfr., *Ibidem*, pp. 36 y 40-47.

grupos de presión. Pese a ello se considera que el “*accountability social*” se ha ido afinando, actualmente está integrado de tres formas: en la forma “horizontal” están los “litigios estratégicos” y las iniciativas ciudadanas de ley, sólo por mencionar ejemplos; en la forma “vertical” se compone de la publicidad que se hace para dar a conocer acciones de los gobernantes y buscar premiarlos o castigarlos en la elección; y, en última es la de “los movimientos sociales” que utilizan el repertorio de la acción colectiva: marchas, mítines y ocupaciones, para controlar el poder. No obstante, para Vázquez Valencia los movimientos sociales constituyen la “simulación” de los procesos de negociación entre los gobiernos y los movimientos sociales⁶¹⁸.

En entrevista, Jorge Alonso, investigador del movimiento de “Ayotzinapa”, confirma lo apuntado por Vázquez Valencia sobre la falta de eficacia de los movimientos en México. Aunque, Alonso destaca que el movimiento social que surge a partir de la desaparición de 43 normalistas en Ayotzinapa es inédito, ya que, ha logrado exhibir los errores del gobierno como ningún otro gracias a que se caracteriza por la “inteligencia y el dinamismo”; y, sobre todo, por el pluralismo al agrupar a distintos sectores y al defender diversas causas, por ejemplo, además de abogar por los desaparecidos, también proponen la abrogación de las reformas estructurales; y, por la autonomía de los diversos colectivos con los que interactúan⁶¹⁹.

En conclusión, para Vázquez Valencia la existencia de un gobierno representativo de “corte elitista” es una realidad, por lo que únicamente a través del funcionamiento eficaz de los mecanismos de “*accountability*” o responsabilidad (vertical, horizontal y social) se puede salvar la idea “mínima de soberanía popular”. Para el autor, en particular, el “elitismo” no es el problema, el verdadero problema que advierte, es cuando los gobiernos “neutralizan” los mecanismos de *accountability* que acompañan al gobierno representativo, cuando esto sucede, el

⁶¹⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 36, 40-47, 54 y 60.

⁶¹⁹ González, Héctor, “Ayotzinapa dio lugar a un movimiento social rebelde e inteligente: Jorge Alonso”, *Aristegui Noticias*, 25 de septiembre de 2015, <https://aristeguinoticias.com/2509/mexico/ayotzinapa-dio-lugar-a-un-movimiento-social-rebelde-e-inteligente-jorge-alonso/> [Consultado: 1 de octubre de 2018, 12:12 hrs.].

gobierno ya no es sólo “elitista”, es “particularista”, es aquel que atiende sólo las demandas una parte de la sociedad⁶²⁰. El problema no son las élites, es el “tipo” de élites, el “tipo” de “grupos pluralistas” y el “tipo” de ciudadanos que se forman en un Estado.

Sin duda, la clasificación de Vázquez es otra de las que más vinculación puede tener con la visión de Häberle, ya que otorga a la sociedad pluralista la importancia debida en cada uno de los bloques que desarrolla. La clasificación de Vázquez además de ser abierta y general es una clasificación que empieza con las elecciones como mecanismo de control, es decir, recuerda que la figura de la representación política es una figura que debe ser constituida con conciencia. Asimismo, agrega la rendición de cuentas de las funciones estatales para no perder de vista a los representantes elegidos directa e indirectamente; y, recuerda la existencia de élites privilegiadas y opresoras que deciden el destino de toda una nación. Concluye con la idea con la que Häberle empieza las vías de defensa constitucional: la ruta de la protección de los derechos fundamentales mediante la conformación de una sociedad pluralista fuerte.

2. Instrumentos Abiertos para el Desarrollo Constitucional

Ya se ha hecho referencia breve a los diversos mecanismos e instrumentos que se han establecido para controlar el poder, para hacer eficaz la Constitución y sobre todo para desarrollarla. En la Defensa Constitucional, como en el Control del Poder y en el “*Accountability*”, en general, existe una coincidencia de instrumentos, debido a que estos se encuentran conectados por un objetivo en común. Sin embargo, una constante es la vaga referencia de tres mecanismos que resultan muy importantes para el buen funcionamiento de la estructura estatal, por lo que, con fundamento en la obra completa de Häberle, podrían ser ubicados en los espacios que dejan algunas de las clasificaciones antes descritas, como la de Vázquez con su

⁶²⁰ Cfr., Vázquez Valencia, Luis Daniel, *op. cit.*, pp. 72, 79 y 80.

accountability social, ello con el objeto de irlos esbozando y para no perderlos de vista.

Una de las causas por la que, quizá, son poco referenciadas es que posiblemente se consideran instrumentos comunes a la función estatal (aunque simulados) o por el contrario innecesarios. Asimismo, la falta de reglas claras para su desarrollo quizá les ha restado importancia y, por último, seguramente el grado de apertura de los instrumentos en lugar de generar confianza por su diversidad genera la idea de complejidad, riesgo y caos para ser retomada en las funciones estatales.

Las anteriores son sólo suposiciones, lo que sí es un hecho es la poca referencia hacia dichos instrumentos. Se dijo que fue con ayuda en Häberle que se retoman estos mecanismos poco mencionados, porque es el alemán quien señala desde su clasificación de intérpretes constitucionales a las “audiencias”⁶²¹. De igual manera, explica que la interpretación es “un proceso público y plural” con la práctica por la cual el Tribunal Alemán ha introducido de manera previa a sus resoluciones en procesos una especie de “audiencia pública”⁶²² y de “Amicus Curiae”⁶²³.

A partir de dichas referencias y otras más, cuando Häberle habla de la “Defensa Constitucional” y con ello del desarrollo constitucional, se vinculó que las vías por él descritas, comenzando con la protección de los derechos fundamentales tendrían eficacia únicamente si estaban acompañadas del pluralismo y la diversidad organizada a través de mecanismos intermedios o conectores como las “Audiencias Públicas” y el “Amicus Curiae” en el poder judicial; las “Consultas Públicas” en el poder Ejecutivo; y, las “Audiencias Públicas” algunas veces confundidas con los foros que se realizan continuamente el poder legislativo federal.

A continuación, se realiza un análisis más detallado sobre el funcionamiento de tales mecanismos en México.

⁶²¹ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 263.

⁶²² Cfr., Häberle, Peter, *“Métodos y principios de la interpretación...”*, cit., p. 690.

⁶²³ Cfr., Häberle, Peter, *“La jurisdicción constitucional en la...”*, cit., p. 643.

A. “*Amicus Curiae*” y “Audiencias Públicas Ciudadanas”

Para Häberle la expresión de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” se experimenta actualmente hasta en cuestiones particulares del derecho procesal constitucional a través de la figura del “*Amicus Curiae*”⁶²⁴. El “*Amicus Curiae*” significa “Amigo de la Curia”, es decir, del tribunal. Su origen se atribuye a Cicerón y su instauración normativa a Inglaterra en el siglo XV. El “*Amicus Curiae*” es un mecanismo de participación ciudadana, se constituye como una práctica que permite incorporar al proceso la “opinión calificada” de quienes (persona física o jurídica), sin ser parte en un litigio, manifiestan un interés justificado en su resolución (incluso pueden ser convocados por el Tribunal); ya sea por tramitar procesos semejante, porque la resolución del caso constituirá un “*Leading case*”, es decir, un punto de referencia o “guía jurisprudencial” para otros casos, o bien, porque existen determinados aspectos del juicio que repercuten en el interés público o, al menos, grupal. Es una figura que tiene por objeto aportar información “científica con incidencia jurídica” (por escrito o en audiencia) para aumentar el conocimiento del juez y con ello obtener un mejor pronunciamiento judicial en asuntos complejos, por ejemplo, los que hacen referencia a dilemas éticos. El “*Amicus Curiae*” lo que hace es democratizar el debate judicial⁶²⁵.

En el caso de México, fue en 2003 que se plasmó en el llamado “Libro Blanco” la propuesta de incorporar la figura del “*Amicus Curiae*”, pero fue hasta el 2007 que llegó a manos de las autoridades judiciales⁶²⁶, quienes mediante el Acuerdo General 10/2007 incorporan dicha figura para recibir los aportes de expertos en las diversas materias, que pudieran resultar jurídicamente trascendentes, a través de una

⁶²⁴ Cfr., *Idem*.

⁶²⁵ En el ámbito internacional, tanto la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuentan con una amplia participación de instituciones que se presentan como “*Amicus Curiae*”. Ejemplo de ello, fue lo ocurrido en el proceso de defensa de los derechos de las mujeres mexicanas y de familiares de las víctimas del “Caso Campo Algodonero”, al que acudieron organismos internacionales; entre ellos, la Comisión Internacional de Juristas, Human Rights Watch, el Programa Internacional de Salud Sexual y Reproductiva de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto, el Centro de Derechos Humanos y la Facultad de Derecho de la Universidad de Essex, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, el Instituto Universitario Europeo y Women’s Worldwide Link. Cfr., Köhler, Carlos Ricardo, *Amicus curiae. Amigos del tribunal*, Buenos Aires, Astrea, 2010, pp. 1, 4, 5, 8, 45, 210, 214 y 258.

⁶²⁶ Cfr., *Ibidem*, p.195.

“Convocatoria” realizada por parte del Ministro instructor o ponente⁶²⁷. A más de diez años de ser recogida, la figura de “*Amicus*” no ha tenido el éxito previsto⁶²⁸. Recientemente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha comenzado a interesarse en el “*Amicus Curiae*”, habrá que esperar los resultados. Caso diferente al mexicano ocurre en el país vecino, ya que, en la actualidad, aproximadamente en más del 90% de las causas del alto Tribunal Estadounidense toman intervención los “*Amicus Curiae*”. Incluso es común que los senadores presenten escritos instando a los jueces a apoyar una determinación⁶²⁹.

Más tarde, la genuina preocupación de los ministros se volvió a hacer patente, a sólo un año de haber sido incorporada la figura de “*Amicus Curiae*”, el Pleno decidió aprobar el Acuerdo General 02/2008, bajo la premisa de que “ante temas relevantes o de importancia nacional”, la Corte debe celebrar “Audiencias Públicas Ciudadanas” en las que todos aquellos interesados acudan a exponer sus puntos de vista, sin importar si cuentan con un perfil especializado (como se requiere en el “*Amicus Curiae*”), pues lo que busca es incluir las voces de todos los sectores interesados. De ese modo, la función de la Suprema Corte sobre el control de la constitucionalidad fue reforzada por la participación de la sociedad, por

⁶²⁷Cfr., Sotelo Arturo, *Audiencias Públicas Ciudadanas. Artículo 105 constitucional, Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007*, México, Centro de Estudios Constitucionales Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. X.

⁶²⁸ Ello quizá se deba a que en México también existe algunas prácticas que permiten que las partes aporten información útil a juzgadores en sus despachos, como los llamados “alegatos de oídas”. En México, por ejemplo, en la Sala Superior del Tribunal Electoral llevan un registro pormenorizado de la persona, hora y día de estas visitas a cada magistrado y después se tiene la obligación de hacerlo público en la página electrónica del Tribunal. La misma práctica es realizada por todos los juzgadores mexicanos y, a la vez, ha sido entendida por litigantes como un “uso” aceptado que forma parte de las políticas de transparencia de los tribunales. Sin embargo, para Tortolero Cervantes, estas prácticas deberían terminarse con la llegada del “*Amicus Curiae*” o las “Audiencias Judiciales”, ya que, considera que es un argumento falaz el de la transparencia de los “alegatos de oídas”. Cfr., Tortolero Cervantes, Francisco, “El fin del lobby judicial: una crítica (concurrente) a Magaloni y Elizondo respecto de los alegatos de oreja”, en Guerrero Galván, *et al.*, (coord.), *100 Años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, IJ, 2017, pp. 449, 450 y 459.

⁶²⁹ Para algunos autores la figura del “*Amicus Curiae*” es un “*lobbying judicial*” que se diferencia del llevado a cabo ante los cuerpos legislativos y ejecutivos, que es en esencia informal, precisamente por ser seguido con formalidad judicial. Sin embargo, se considera que el son figuras diferentes, ya que el *lobbying* se ha consagrado en la historia por representar a empresas y grupos con intereses predominantemente individuales y privilegiados, en cambio el “*Amicus Curiae*” está pensado para procesos donde se encuentre comprometido el interés general. Cfr., Köhler, Carlos Ricardo, *op. cit.*, pp.199, 204, 246, 249 y 273.

expertos y especialistas, así como por personas que, sin contar con una especialización avalada académicamente, posean un alto grado de experiencia en la materia. Las primeras audiencias públicas ocurrieron bajo la temática de la reforma que despenalizó el aborto en la Ciudad de México. Arturo Sotelo las analizó y concluyó que el mecanismo de las “Audiencias Públicas” en esa ocasión fueron un intento por ganar legitimidad, pero también un intento por incorporar otros argumentos a la deliberación judicial. Para Sotelo la legitimidad⁶³⁰ se logró “relativamente”, ya que fue un avance que abrieran las puertas de la Corte; en tanto que, la incorporación de argumentos, es decir, la representatividad de la ciudadanía, no lo fue, en la medida en el máximo tribunal desestimó los argumentos de los ciudadanos y adoptó una decisión “reduccionista”. Explica Sotelo que ello puede deberse a la dificultad que presentan en los jueces concebirse como parte de un Estado, como parte del “poder político” al no ser elegidos de forma directa, o al intentar cuidar su bandera de “autonomía”, lo cierto es que no se piensan como representantes de la sociedad y ello, algunas veces, les ha impedido incorporar ideas e intereses de los ciudadanos a sus resoluciones⁶³¹.

Para Sotelo en las “Audiencias Públicas Ciudadanas”, sobre la despenalización del aborto, los ministros no cumplieron con el cometido de representar a la sociedad y atender sus posturas, por varias razones: la publicidad de las audiencias fue dirigida a un determinado sector más no a toda la población; por otra parte, se dio la priorización para la selección de los participantes que “representen a grupos, asociaciones, organizaciones e instituciones” sobre los participantes a nombre personal o de forma individual; y, finalmente, la presencia

⁶³⁰ En 2007, la imagen de la SCJN estaba dañada, ya que los medios de comunicación consideraron que los ministros se habían pronunciado de forma “pasiva” sobre un caso de pederastia relacionado con el entonces gobernador del estado de Puebla Mario Marín y con violaciones a los derechos humanos de la periodista Lydia Cacho. Por ello, es entendible que buscaran recomponer su imagen con ayuda de las “Audiencias Públicas Ciudadanas”. Sotelo Arturo, *op. cit.*, p. 14. Pero, México no fue el único caso, la organización de “Audiencias Públicas”, a cargo de las Cortes Supremas en Brasil y Argentina, se convirtió en una “práctica común” para recuperar la “legitimidad perdida”, siguiendo el ejemplo que la Corte Constitucional colombiana había dado desde 1991 con sus progresistas “Audiencias Públicas”. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, “¿Por qué nos importa el diálogo? La Cláusula del No Obstante, Compromiso Significativo y Audiencias Públicas. Un análisis empático pero crítico”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, Año III, núm. 5, julio-diciembre, 2017, pp. 163 y 174.

⁶³¹ Sotelo Arturo, *op. cit.* pp. X-XVI.

de funcionarios públicos y de legisladores fue muy alta comparada con el número de participantes ciudadanos. Por consiguiente, queda claro que el trabajo realizado en las audiencias, de origen, desde la publicidad de las mismas, no fue pluralista⁶³².

Asimismo, en cuanto a la “representatividad” de los argumentos vertidos en las audiencias, Sotelo observó que como los argumentos de las participantes no fueron agregados a la sentencia, la representatividad fue casi nula, y con ello el respeto por los ciudadanos se ausentó. Además de que el número de votos de los ministros no permitió la obligatoriedad del criterio judicial, con lo que el criterio de la despenalización del aborto no quedó claro. En contraste a lo mencionado anteriormente, se considera que las audiencias sí cumplieron con otro importante objetivo encomendado, como lo es el constituirse como garantía del derecho a la información⁶³³, además de que también se dieron a conocer inquietudes que rebasan las atribuciones del poder judicial, es decir, se abrieron los caminos para generar ideas de amplio espectro, en toda la función estatal, en el ejecutivo y también en el legislativo e incluso a nivel social y cultural⁶³⁴.

Pese a las fallas de las “Audiencias públicas” ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es cardinal, como dice Gargarella, apostar por ellas como medios útiles para la ejecución de los derechos fundamentales a través de la promoción de un “debate democrático más robusto” en la instancia judicial. En una democracia, la interpretación constitucional tiene que ser la consecuencia de una “conversación horizontal, colectiva e inclusiva, y no una imposición desde arriba”⁶³⁵ como se ha venido haciendo en México. Es importante empezar a ver al poder

⁶³² Cfr. *Ibidem*, pp. 16, 68 y 70.

⁶³³ Para Paola Carmona el derecho a la información “es la facultad que tiene todo individuo de investigar, recibir y difundir opiniones e información, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión”. Carmona señala que el derecho a la información tiene una función social, ya que de él depende la formación de la “opinión pública” de que tanto habla Peter Häberle. Cfr., Carmona Díaz de León, Eugenia Paola, “El derecho a la rectificación en México”, México, TESIUNAM, 2010, pp. 277 y 278, http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/BLS5PPD7Y3AV4DCGGHL91BCIPRCNVI22TM7EUD7BLS6K4MYJDP03551?func=full-set-set&set_number=014875&set_entry=000002&format=999 [Consultado: 3 de octubre de 2018, 12:54 hrs.].

⁶³⁴ Cfr., Sotelo Arturo, *op. cit.*, pp. 86 y 136.

⁶³⁵ Cfr., Gargarella, Roberto, “¿Por qué nos importa el...?”, *cit.*, pp. 161 y 164.

judicial como representantes de la sociedad, como un poder que forma parte de la democracia representativa y que debe ser acompañado a través de mecanismos intermedios como las “Audiencias Públicas Ciudadanas” que conectan a dichos representantes con representados en un ambiente de diálogo (que no siempre se encuentra en la consulta popular).

B. “Consulta Pública”

La “Consulta Pública” tiene fundamento en lo establecido en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (...). La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”. La “Consulta Pública” que busca conocer y recoger las ideas e intereses de los ciudadanos mexicanos también es conocida como “Consulta constitucional” y es realizada, regularmente, a través de una plataforma electrónica y por medio de “Foros especializados de Consulta del Plan Nacional de Desarrollo”.

No obstante, es en el mismo 26 constitucional donde surge también un uso confuso de los términos “Consulta Pública”, usado en la práctica, y “Consulta Popular”, establecido en la Constitución, para hacer referencia a la figura que se establece para la creación del Plan Nacional de Desarrollo. Diego Valadés pormenoriza que la figura de “Consulta Popular”, lo que se conoce en la práctica como “Consulta Pública” o “Consulta Constitucional”, fue utilizada por primera vez en la reforma de 1983 al artículo 26 constitucional, en el que, como ya se dijo, se inscribió la facultad presidencial de convocar a la ciudadanía para manifestarse en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo y que, hasta ahora, sólo ha tenido un “sentido simbólico”. Valadés distingue aquella “Consulta Popular” establecida en el artículo 26 constitucional, de la “Consulta Popular” que contempla el artículo 35

constitucional, misma que comprende al plebiscito y al referéndum⁶³⁶ y que conserva el nombre correcto. De ese modo, se considera que aun cuando la Constitución establezca la referencia a la “Consulta Popular” en el artículo 26 constitucional el nombre correcto y el que ha sido utilizado en la Administración Pública Federal ha sido y debe ser el de “Consulta Pública”.

La “Consulta Pública” es un mecanismo de participación ciudadana que tiene como finalidad que la sociedad conozca y participe en la construcción de decisiones políticas, a través del debate público, su uso va desde opinar y discutir sobre el contenido de las reformas constitucionales hasta el de las políticas públicas y los nombramientos. Un mecanismo de participación que, con fundamento en el artículo 26 constitucional, ha sido establecido como requisito para la toma de decisiones en leyes, acuerdos, lineamientos, convocatorias, manuales y programas, o para llevar a cabo nombramientos como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el nombramiento de los titulares del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (artículo 6, apartado A, fracción VIII); del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 6, apartado B, fracción V); y, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, apartado B). Asimismo, la Constitución prevé la obligación de consultar a las comunidades indígenas para “definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos” (artículo 2, apartado B, fracción II)⁶³⁷.

En relación con las “Consultas Públicas” que tienen por objeto discutir el contenido de una reforma constitucional, Marcial Rodríguez apunta que en la mayoría de las “Consultas Públicas” los resultados han sido poco transparentados

⁶³⁶ *Cfr.*, Valadés, Diego, *Constitución y la realidad...*, *cit.*, pp. 45-48. En caso de ser aprobada la propuesta del jurista mexicano Valadés, se deberá ser puntual al establecer las materias y casos en los que la reforma constitucional ha de ser ratificada a través de referéndum constitucional, ya que en México las reformas constitucionales tienen una incidencia alta y no sería adecuado utilizar dicho mecanismo de participación directa en todas y cada una de las reformas. Se puede utilizar el referéndum constitucional de manera obligatoria en determinadas materias, como derechos fundamentales; y en otras de forma facultativa, por ejemplo, en el caso de las iniciativas preferentes o cuando la votación de los Congresos no sea determinante.

⁶³⁷ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Constitución...*, *op. cit.*, pp. 2, 9, 26 y 92 [Consultado: 13 de octubre de 2018, 12:14 hrs.].

e incluso evadidos. Marcial destaca un claro ejemplo con el dictamen de la reforma política de 2012 en el que la participación y propuestas de la sociedad no fueron referidas⁶³⁸. En este punto es importante señalar que por lo general el mecanismo de participación utilizado en el debate de reformas son las “Audiencias públicas” legislativas que en el siguiente apartado se detallaran.

En cambio, de manera casi general las “Consultas Públicas” tienen como materia la creación y mejora de las políticas públicas, tal y como se observó en los “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, que apuntan como objeto contribuir al desarrollo de la democracia mediante el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, dichos lineamientos contemplan la estrategia de “Gobierno Cercano y Moderno”, para estrechar la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública. La Secretaría de Gobernación es la encargada de coordinar la estrategia para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, para ello ha creado una base datos de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades. Gracias a esa basen de datos se puede conocer que además de la “Consulta Pública” que mandata el artículo 26 constitucional, existen un gran número de consultas públicas en la Administración Pública Federal pero enfocadas a temas y poblaciones determinadas y que por ello han adquirido diversos nombres, como: “Consejo Técnico Consultivo”, “Comité de Evaluación”, “Contraloría Social”, “Consejo de Asesores”, “Comité Nacional”, “Comisión Dictaminadora Externa”, “Comité Externos de Evaluación”, “Grupo de Trabajo”, “Comité de Operaciones”, “Asamblea Consultiva”, “Mesa de Producción” y “Testigos Sociales”, entre otros. Las “Consultas Públicas” se realizan en prácticamente toda la Administración Pública, en las más diversas materias, desde medio ambiente,

⁶³⁸ Cfr., Rodríguez Saldaña, Marcial, “Reforma Constitucional y Participación Ciudadana en México”, en Miguel Carbonell *et al. (comp.)*, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria; Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. IV, vol. 2, pp. 546-547.

género, indígenas, seguridad, vivienda, cultura hasta pesca, los hay nacionales, regionales y municipales. Hoy la base de datos determina la existencia de 331 mecanismos. Se les considera “Consultas Públicas” porque son mecanismos de participación de tipo “consultivo”, de monitoreo y ejecución de políticas públicas⁶³⁹.

Como se observa actualmente se cuenta con un gran número de “Consultas Públicas”, logradas gracias al interés de la administración pública por incluir la participación ciudadana en su gestión y gracias también a la labor de los ciudadanos que han insistido en participar. Sin embargo, todavía las “Consultas Públicas” permanecen en un estado de baja eficacia, ya que si bien existe un número de personas que participan activamente en los asuntos públicos, hay una cantidad mucho mayor que no está interesada en esas cuestiones, el espectro de incidencia es diminuto. Por otro lado, y pese a que muchas de las consultas públicas son mecanismo permanentes, muchos de los temas sometidos a consulta son abandonados o suspendidos por la administración siguiente, dejando inconclusas las políticas públicas⁶⁴⁰. De ahí que se considere que las “Consultas Públicas” muchas veces tienen un sentido simbólico o son sólo medios para la participación de las élites.

Arturo Ramos realizó una investigación en 2016 en la que encontró que los “Testigos Sociales”, que es uno de los mecanismo de consulta por medio del cual se consulta a la sociedad en los procedimientos de contratación pública “relevantes”, para minimizar riesgos de corrupción, no han estado presentes en los casos que resultan “más opacos”, ya que Ley en la materia, prevé que cuando una instancia gubernamental deja de licitar, ya no tiene la obligación de solicitar un “Testigo Social”. Asimismo, encontró que los “Testigos Sociales” en 2016 cobraron por su participación 15.2 millones ese año, lo que quizá se explique porque algunos

⁶³⁹ Cfr., Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico, “Registro de Dependencias y Entidades con Mecanismos de Participación Ciudadana”, Datos y Recursos, México, SEGOB, 2018, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/unidad-de-desarrollo-politico-y-fomento-civico> [Consultado: 14 de enero del 2019, 15; 23 hrs.].

⁶⁴⁰ Cfr., Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación Ciudadana en México”, *Estudios Políticos México*, México, núm. 34, enero-abril 2015, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005 [Consultado: 30 de septiembre de 2018, 16:22 hrs.].

fueron consultados desde la etapa de planeación, evaluación de las propuestas y hasta la de ejecución del contrato para supervisar que las partes cumplieran con sus obligaciones⁶⁴¹.

Lo cierto es que la “Consulta Pública” a través de los “Testigos Sociales”, por un lado, se ha aplicado en un porcentaje muy bajo de las contrataciones a través de licitaciones públicas y se ha dejado fuera de otro tipo de contrataciones relevantes, y, por otro, constituyen un gasto millonario que para algunos especialistas no contribuye al combate contra la corrupción, porque los “Testigos” al ser contratados por la misma entidad a vigilar han fungido como “Testigos a modo”. Las licitaciones aún con “Testigos” siguen siendo señaladas como irregulares y poco transparentes en instancias gubernamentales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras⁶⁴². De ese modo, lo que se requiere, en este mecanismo como en cualquier otro de “Consulta Pública”, es la intervención de participantes sociales activos, capacitados, honestos, interesados y expertos o conocedores de la materia. Ya que, es a través de la participación ciudadana que se otorga mayor legitimidad a la función administrativa; se controlan las decisiones de las autoridades; y, se garantiza la evaluación de la pluralidad de ideas e intereses en la toma de las decisiones públicas, pero para ello, como también se dijo en relación con las “Audiencias Públicas Ciudadanas”, la efectividad del “derecho al libre acceso a la información pública, será base fundamental”⁶⁴³.

La ciudadanía tiene que esforzarse no sólo por participar, sino por hacerlo de manera informada y consciente. Para que, de esa forma, las “Consultas Públicas”, además de tener éxito en el tema a debatir, constituyan mecanismos de

⁶⁴¹ Cfr., Ramos Ortiz, Arturo, “Testigos sociales han cobrado 15.2 mdp este año por vigilar 80 licitaciones públicas”, *La Crónica*, 23 de noviembre de 2016, <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/997098.html> [Consultado: 4 de octubre de 2018, 13:12 hrs.].

⁶⁴² Cfr., Flores, Nancy, “Testigos sociales: la simulación”, *Contralínea.com.mx*, 1 de noviembre de 2008, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/> [Consultado: 4 de octubre del 2018, 13:23 hrs.].

⁶⁴³ López Olvera, Miguel Alejandro, “Las audiencias públicas como mecanismo de participación para elaborar las tarifas del servicio público de energía eléctrica”, en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo*, México, UNAM-IIIJ, 2005, pp. 129-131.

participación que refuercen la “cultura constitucional” democrática, mediante la interacción y el debate informado, para conformar las bases de otros mecanismos que requieren de una participación más reflexiva en lo individual como la “Consulta Popular” del artículo 35 constitucional.

C. “Audiencia Pública”

Para López Olvera la “Audiencia Pública” constituye un mecanismo de participación ciudadana establecido con base en la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Nadie podrá ser privado de su libertad, propiedades o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”⁶⁴⁴. A partir de ese artículo constitucional se reconoce a los ciudadanos la oportunidad de manifestar lo que estimen conveniente en defensa de sus intereses, previo al dictado de un acto de la autoridad que implique una posible afectación a sus derechos. En refuerzo el artículo 23, inciso 1, apartado a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que todos los ciudadanos deben gozar del derecho “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”⁶⁴⁵.

La “Audiencia Pública”, es un mecanismo en el que los ciudadanos expresan sus opiniones e intereses dentro de un proceso de toma de decisiones ya sea “administrativas” o “legislativas”. Por tanto, las “Audiencias Públicas” se dividen en administrativas, mejor conocidas como “Consultas Públicas”, como se revisó en el apartado anterior; y, en “Audiencias Públicas” legislativas, que son propiamente a las que se refiere este apartado⁶⁴⁶. El nombre de “Audiencia Pública” corresponde originalmente a los debates realizados en el ámbito legislativo⁶⁴⁷, sin embargo, su

⁶⁴⁴ Cfr., Cámara de Diputados, *Constitución..., op. cit.*, p. 14 [Consultado: 13 de octubre de 2018, 12:44 hrs.].

⁶⁴⁵ Cfr., López Olvera, Miguel Alejandro, “Las audiencias públicas como..., *cit.*, p. 114

⁶⁴⁶ Cfr., *Ibidem*, p. 130.

⁶⁴⁷ Gargarella, Roberto, “¿Por qué nos importa el...?”, *cit.*, pp. 175 y 176.

extensión hacia la esfera administrativa se ha dado de manera paralela, y en la judicial recientemente con su aparición en 2008.

La “Audiencia pública” es un mecanismo de participación ciudadana en la que el poder legislativo apertura una instancia para que los ciudadanos expresen su opinión respecto a temas de interés público con el objeto de producir mejores leyes, especialmente por su potencial para enriquecer los debates, al incluir diversos puntos de vista; así como para transparentar y publicitar los motivos y las justificaciones de las decisiones finales de los legisladores; y, con el propósito de formar consenso en la “opinión pública”⁶⁴⁸. Este mecanismo busca lograr que los legisladores y los ciudadanos se reúnan para debatir sus opiniones en un entorno de igualdad, con la intención de limitar las influencias de los “grupos de poder”, ya que, explica Olvera que son muchas veces estos “grupos” los que utilizando “tecnicismos o escudados tras la figura de inocentes vecinos con ansias consiguen sus oscuros propósitos”⁶⁴⁹.

En el mismo sentido, para Gargarella “el diálogo no debería estar confinado a una elite social”; los debates públicos no pueden quedar limitados a la participación de “unos cuantos”, los de “siempre”, ya sean expertos, burócratas, representantes de grupos poderosos, individuos o grupos que sólo confirman las decisiones del gobierno, en este caso de los legisladores. De ahí que la meta en las “Audiencias Públicas” legislativas está en incluir las opiniones y percepciones de aquellos individuos y grupos que sistemáticamente han sido relegados, en incorporar el pluralismo de ideas e intereses en la producción legislativa. Para ello, en primera instancia, se debe eliminar el “estatus desigual” que permea entre los participantes del debate, en equilibrar las “voces expertas” y las voces ciudadanas⁶⁵⁰ también concedoras, aunque quizá en otra dimensión más rutinaria.

⁶⁴⁸ Cfr., López Olvera, Miguel Alejandro, “Participación ciudadana y acceso a la información pública”, *Derecho de la Información; Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 378, 2007, pp. 395 y 397.

⁶⁴⁹ Cfr., López Olvera, Miguel Alejandro, “Las audiencias públicas como...”, *cit.*, pp. 133-135.

⁶⁵⁰ Cfr., Gargarella, Roberto, “¿Por qué nos importa el...?”, *cit.*, pp. 166, 167 y 180.

Lo más valioso de las “Audiencias Públicas”, además de ofrecer un mayor rango de transparencia en la función legislativa, es el debate cercano, planificado e institucional; la pluralidad de ideas e intereses, de conocimiento teórico, de experiencias y vivencias; la diferencia y la coincidencia en los acuerdos. Lo más importante es que los ciudadanos, las organizaciones civiles, especialistas, el sector privado, las universidades y los legisladores e incluso otros funcionarios gubernamentales al interactuar de manera inmediata intercambian más que información o perspectivas individuales o colectivas, ya que comparten y mantienen empatía entre las distintas emociones y valores, unen responsabilidades, se conocen y aprecian las diferentes aportaciones, matizan sus temores y concepciones respecto al otro y a otras ideas, y con todo ello adquieren la “confianza” para trabajar de la mano en la confección de normas generales⁶⁵¹.

De todas sus ventajas, la mejor es la confianza que produce en los ciudadanos, es capaz de cimentar la plataforma para el funcionamiento de otros mecanismos de participación más complejos como la iniciativa popular, que requiere de una serie de requisitos o más arriesgados como la consulta popular que no incluye una discusión previa entre los votantes. Las “Audiencias Públicas” ayudan a los ciudadanos a reconocer la importancia y la necesidad del debate público. Se aprende de ellas e interioriza lo que para Gargarella debe ser la regla de oro de las “Audiencias Públicas”: “en las conversaciones públicas, el mejor argumento siempre debe prevalecer”⁶⁵².

En relación con la eficacia de la “Audiencia Pública” en México, cabe mencionar que en virtud de ser un mecanismo “facultativo”⁶⁵³, las Cámaras del

⁶⁵¹ Cfr., López Olvera, Miguel Alejandro, “Participación ciudadana...”, *cit.*, p. 386.

⁶⁵² Gargarella, Roberto, “¿Por qué nos importa el...?”, *cit.*, p. 180.

⁶⁵³ “Artículo 177 (...) La comisión por mayoría absoluta podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte: I. La opinión de los especialistas en la materia; II. A los grupos interesados, si los hubiere; III. A los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detenten una concesión del Estado; IV. A las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta, y V. Las opiniones de los ciudadanos”. Cfr., Cámara de Diputados, *Reglamento de la Cámara de Diputados*, p. 62, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080518.pdf [Consultado: 2 de octubre de 2018, 12:56 hrs.].

Congreso son las que han convocado a audiencia, cuando lo han considerado necesario, por ello, no pocas veces la sociedad ha reclamado la ausencia de dicho mecanismo. Pese a que la “Audiencia Pública” configura la oportunidad institucional más importante para garantizar el “máximo flujo informativo” entre la sociedad y los legisladores⁶⁵⁴, e incluso con otros servidores públicos, si se compara con el cabildeo, en México las “Audiencias Públicas” muchas veces han resultado tener un valor emblemático o simulado, lo cual es verdaderamente grave. Ya que, si bien, se está de acuerdo con que las opiniones expresadas en las audiencias no sean directamente “vinculantes” para los legisladores, pues las “Audiencias Públicas” no buscan reemplazar la figura de los “representantes”, es importante que las “Audiencias” se lleven a cabo si la sociedad así lo desea, es necesario que se constituyan con formalidad y con responsabilidad, bajo parámetros determinados, por ejemplo una correcta publicidad, un formato de dialogo inclusivo y no sólo ponencias sin retroalimentación. Todo ello para que los ciudadanos puedan contribuir a la producción de leyes de calidad. En México no existe normatividad que regule la realización de “Audiencias Públicas”, sino que el formato y la metodología para su celebración se establecen mediante “Acuerdos parlamentarios”, lo que les permite a los legisladores actuar con altos niveles de discrecionalidad.

Para muestra lo ocurrido, en marzo de 2018, cuando la Asociación Civil “Medios Libres” denunció que las “Audiencias Públicas” sobre la Ley de Propaganda Gubernamental habían sido una “simulación” por parte del Senado. La Asociación acusó al Senado de convocar con solo cinco días de anticipación y sin citar a las personas que son mencionadas en el programa de la audiencia. Para “Medios libres” la audiencia organizada al “vapor” lejos de permitir el diálogo se transforma en una simple formalidad que les permite a los legisladores “legitimar” su actuación.

Reglamento del Senado de la República, artículo 84, numeral 1: En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos. Cámara de Senadores, Reglamento del Senado de la República, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_230518.pdf [Consultada: 2 de octubre de 2018].

⁶⁵⁴Belmonte, Alejandro, “Instrumentos de participación ciudadana”, *Área de Políticas Públicas*; Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, 2011, p. 9 y 10. http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/uplo ad/PARTICIPACION_CIUADADANA.pdf [Consultado: 30 de setiembre de 2018].

Gracias a la exigencia por parte de “Medios Libres”, la senadora Cristina Díaz propuso dos días más de audiencia⁶⁵⁵. Un caso similar fue el ocurrido sólo dos meses después, en mayo de 2018 con la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado. El abogado Manuel Fuentes narró como dicha comisión elaboró una Convocatoria para la celebración de “Audiencias Públicas” en relación con la reforma en materia de justicia laboral y en lugar de publicarla en la página oficial del Senado de la República y en medios de comunicación, se la enviaron de manera “selectiva a ciertos grupos de interés”, apunta que parecía más una convocatoria a “reuniones clandestinas” que a audiencias públicas⁶⁵⁶. Días después salió pública dicha convocatoria en medios oficiales, sin embargo, poco se supo de las cinco audiencias que se realizaron.

Tal y como ocurre con el “Amicus Curiae”, con las “Audiencias Públicas Ciudadanas”, con la “Consulta Pública”, las “Audiencias Públicas” legislativas presentan grandes deficiencias, sin embargo, las virtudes y ventajas que ha mostrado cuando se realizan de forma adecuada, y al mismo tiempo el desconocimiento de su existencia obligaba a revisarlas más a fondo. En conclusión, son mecanismos de participación en donde los ciudadanos, los intérpretes constitucionales, pueden tener un diálogo más abierto y cercano, en donde la pluralidad se convierte en decisiones que buscan alcanzar el bien común y así alcanzar el desarrollo constitucional.

IV. Reflexiones Finales

Con la base iusfilosófica y iusculturalista aplicada al Estado Constitucional, Peter Häberle consigue revelar con más claridad una serie de conceptos como el de “sociedad abierta”, dignidad humana, soberanía popular, democracia y “cultura

⁶⁵⁵ Plan Estratégico de Juárez, Asociación Civil, “Medios Libres señala falta de profesionalismo del Senado: Audiencias Públicas son simulación”, *Noticias institucionales*, México, 20 de marzo de 2018, <https://www.planjuarez.org/index.php/proyectos/noticiaspej/2483-medioslibres-senala-falta-deprofesionalismo-del-senado-audiencias-publicas-son-simulacion> [Consultado: 2 de octubre de 2018, 10: 23 hrs.].

⁶⁵⁶Fuentes Manuel, Consulta Pública Clandestina, *La silla Rota*, 30 de mayo de 2018, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/consulta-publica-clandestina/225260> [Consultada: 2 de octubre de 2018].

constitucional” para ir dando contenido y profundidad al eje de su teoría: el pluralismo democrático, como el elemento constitutivo del Estado Constitucional. Aquel pluralismo democrático que se define como la diversidad de ideas e intereses, expresada en un entorno continuo y permanente (institucional o no) en donde todos son intérpretes constitucionales tolerantes, respetuosos, abiertos, realistas, competitivos y equilibrados que consiguen lograr consensos fundamentales para alcanzar el “bien común”. El pluralismo “es expresión y condición de la libertad tanto individual como colectiva de los ciudadanos y los seres humanos”⁶⁵⁷, es decir, el pluralismo se fortalece por el propio pluralismo, es libertad que genera más libertad.

El pluralismo democrático de Häberle es singular porque se funda en la “imagen del ser humano”, del individuo en la dimensión más fuerte que es la cultural, del ciudadano como destinatario y como creador de la Constitución. Una vez que el pluralismo es interiorizado, formado y fortalecido en la individualidad y la identidad del ser humano, el ciudadano podrá formar parte esencial y no dominada de los grupos pluralistas. Una vez forjado el pluralismo, en lo individual o como miembro de grupos pluralistas, el ciudadano deberá llevar su interpretación constitucional al ámbito público de las funciones estatales, ya que es la publicidad donde el desarrollo constitucional se hace posible. Las puertas abiertas de los Tribunales, los Congresos y las Casas de Gobierno permiten la comprensión e integración pluralista de la “sociedad abierta” en todos sus ámbitos: individual, colectivo, estatal, público, privado, nacional, internacional, positivado, organizado, e incluso el no organizado. Ergo, la participación de los ciudadanos en los derechos fundamentales, en la vía de la democracia representativa y semidirecta⁶⁵⁸ sea el motor del desarrollo constitucional.

En otras palabras, sólo con la participación pluralista y pública de los ciudadanos se puede hacer alusión a una “sociedad abierta” y democrática, asimismo, se requiere que dicha publicidad u opinión pública sea libre, consciente, informada e identificable, para evitar su manipulación. La libertad en el pluralismo

⁶⁵⁷ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 323, 324 y 329.

⁶⁵⁸ Cfr., Häberle, Peter, *Constitución como cultura...*, cit., pp. 44-47.

democrático implica alejar las ideas cerradas, cambiar los absolutos por generalidades expuestas al cambio. Desafortunadamente, como se ha observado, el escaso pluralismo que se tiene en México fácilmente se convierte en elitismo negativo, y está lejos de asumirse como un pluralismo democrático, dado que, no se tiene bien cimentada la idea de libertad, ni en lo individual ni en lo colectivo, y ello ha permitido que prácticamente la sociedad mexicana se encuentre a merced de las élites, de los partidos políticos, de representantes no democráticos e incluso de mayorías manipuladas por tales élites. Ya es tiempo de tomar en serio a la Constitución mexicana, es tiempo de revisar cual es papel de los intérpretes constitucionales en México.

Gracias a Häberle también se determinó que los ciudadanos deben vivir la Constitución, es decir, ser intérpretes constitucionales tanto en el proceso político que fluye en su vida, como a través de los mecanismos de las “funciones no estatales” en las “funciones estatales”⁶⁵⁹ del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La sociedad pluralista es la única que permite hacer coincidir el texto con el contexto constitucional que realmente se requiere o se desea. Profundizando en Häberle también se encontró que su clasificación de intérpretes constitucionales democratizadora sentó las bases para crear, entender y al mismo tiempo dar mayor eficacia a otra clasificación o listado de vías para la “Defensa Constitucional”. Este segundo listado de vías para la defensa y con ello para el desarrollo constitucional, además de ser abierto, es mucho más general y amplio; tiene como directriz la protección a los derechos fundamentales y evitar el abuso de poder. Dado que es general. Fue necesario enunciar qué recursos, procedimientos, instituciones, mecanismos, e instrumentos políticos o legales podrían caber o enriquecer los bloques ya determinados por Häberle.

Así que se analizaron otras clasificaciones tituladas: “Defensa de la Constitución”, “Control del Poder” y “*Accountability*”. Como resultado de tal análisis se encontró que existía un cierto grado de coincidencia en los instrumentos o mecanismos en las clasificaciones, sin embargo, la constante fue la no identificación

⁶⁵⁹ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 267.

puntual de tres mecanismos: las “Audiencias” en el Tribunal Constitucional, las “Consultas Públicas” en el Ejecutivo y las “Audiencias legislativas” (que se pueden reunir en uno, llamado audiencia pública). Mecanismos que Häberle sí identifica, aunque no en las vías de “Defensa Constitucional” directamente, ya que es muy general su clasificación, pero, sí los registra de modo insistente a lo largo de su obra de forma literal y entre líneas.

Häberle los reconoce literalmente como “Audiencias” en su clasificación de intérpretes constitucionales en la “función no estatal”⁶⁶⁰; asimismo, cuando apunta que las Constituciones consisten en “crear especiales posibilidades de pluralismo y participación”, y destaca la participación mediante “Audiencias de grupos pluralistas” de empresarios e incluso de religiosos para que los tribunales adquieran información y tomen en serio a la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”, pero, no sólo “procedimentalmente”, es decir, con el celebración de “Audiencias”, sino también “materialmente”, en su interpretación constitucional. Ejemplifica con el esfuerzo que se realizó en Brasil, cuando la Suprema Corte apeló de modo expreso, en sentencias, a la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” para justificar la figura del “*Amicus Curiae briefs*”. De esa forma, Häberle identifica la relevancia del “Amicus Curiae” que es un tipo de Audiencia especializada y señala que sólo a través de ese tipo de mecanismos el derecho procesal constitucional se transforma en la “garantía del pluralismo y la participación”⁶⁶¹.

En adición, Häberle esboza que debe existir apertura del parlamento, los tribunales y de la administración pública. Las tres funciones estatales deben estar vinculadas con el pluralismo, dotadas de instrumentos pluralistas de participación, ello porque el intérprete auténtico siempre será la “sociedad abierta”. Si bien la obra de Häberle se enfoca al Tribunal Constitucional, deja más que abierta la posibilidad de integrar a los otros dos poderes el mecanismo de audiencia, cuando enfatiza que las interpretaciones constitucionales de los ciudadanos y de las funciones estatales

⁶⁶⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 267.

⁶⁶¹ Cfr., Häberle, Peter, “*La jurisdicción constitucional...*”, *cit.*, pp. 647 y 650.

son eficaces en lo público. Versión que se refuerza al explicar que el Tribunal Constitucional tiene la “corresponsabilidad” de actualizar la “Constitución como contrato social”, alejando la injusticia y la inequidad, junto a otros, en especial junto al legislador. Ya que ahí está indicado que las ambas funciones estatales, en búsqueda del desarrollo constitucional, deben llevarse a acabo de forma abierta a la sociedad, a los grupos marginales, los discapacitados, los grupos que no se pueden organizar o sólo difícilmente pueden hacerlo⁶⁶².

En este sentido, el alemán agrega que los ciudadanos deben actualizar su Constitución apoyados y activados mediante la configuración de un *status* de participación, de un “*status activus processualis*” a través de las Contralorías o cualquier otra instancia administrativa, como las consultas (del ejecutivo) y por supuesto con el “*status activus processualis constitutionis*” haciendo uso del amparo, por ejemplo, o cualquier otro procedimiento que garantice los derechos fundamentales⁶⁶³.

En conclusión, para la Constitución o el contrato social sean preservados, actualizados y desarrollados, es esencial que los ciudadanos hagan uso de los mecanismos de “Audiencia” - “*Amicus Curiae*”, “Consulta Pública” y “Audiencia Legislativa” porque son mecanismos en donde participan los órganos estatales y la “sociedad abierta” de forma directa, a través de un debate. Son mecanismos que dada su amplitud organizativa e informativa sirven de modelo preparatorio para otros mecanismos más específicos y especializados como la Consulta Popular y la Iniciativa Popular, en los que los requisitos de cada fase hacen de su materialización un proceso complejo que solo podrá ser atendido por un ciudadano habituado al dialogo y la participación.

Afortunadamente, dichos mecanismos existen en México, e incluso con el mismo nombre de: “*Amicus Curiae*” y “Audiencias Públicas Ciudadanas” en el poder judicial; “Consulta Pública”, en el poder ejecutivo; y, “Audiencia Legislativa” en el Congreso de la Unión. Pese a su poca eficacia, son mecanismos que han dado

⁶⁶² Cfr., *Ibidem*, pp. 651 y 652.

⁶⁶³ Cfr., *Ibidem*, pp. 653-654.

excelentes resultados cuando se aplican correctamente, ello porque como se dijo constituyen herramientas que abren un debate más sólido entre los ciudadanos y las élites del poder. Los mecanismos son plurales, inclusivos, más horizontales y abiertos por lo que se generan una amplia retroalimentación y confianza en el ciudadano al ejecutarlos. Con un ejemplo quedará más claro porqué se seleccionaron estos mecanismos para detonar la fuerza del pluralismo en el desarrollo constitucional. En el siguiente capítulo se hará referencia a un caso de éxito en México.

CAPÍTULO QUINTO. RETROALIMENTACIÓN DEL PLURALISMO

Dentro de los instrumentos o mecanismo para la “Defensa Constitucional”, para “Controlar el poder” y de responsabilidad política, que son necesarios e indispensables en el Estado Constitucional, se encuentran unos más complejos que otros, algunos más plurales y otros que requieren y se complementan de los demás. En el capítulo anterior se analizaron tres de los mecanismos que han de servir como espacio de socialización o preparación para la ejecución de otros instrumentos haciendo alusión a sus ventajas, a su desconocimiento en la sociedad y a su desafortunada aplicación simulada. Los tres instrumentos, las “Audiencias Públicas Ciudadanas” ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las “Consultas Públicas” en la Administración Pública; y, las “Audiencias Públicas” en sede legislativa, tienen características muy similares e incluso se les llama de manera general “Audiencias Públicas” como se pudo observar. Se considera que es un instrumento que además de cumplir su cometido pluralista puede servir de plataforma para otros mecanismos.

Para mostrar las ventajas del mecanismo de “Audiencia” se presenta un caso de éxito que muestra el control del poder, la defensa y el desarrollo constitucional a través de la participación ciudadana. Adicionalmente, el caso muestra un elemento relevante, ya que en las “Audiencias” analizadas confluyeron la función ejecutiva estatal, exlegisladores como representantes de partido, un juez, académicos, abogados, politólogos a título individual y representantes de organizaciones. Es decir, se reunieron de alguna forma representantes de las tres funciones estatales con la ciudadanía, lo que ciertamente potencio los resultados.

El caso que se revisa en este capítulo se denominará: “Pluralismo y Reyes Heróles”. El caso hace referencia a una paradigmática reforma político electoral, la de 1977. Los derechos político-electorales como bien señala Burdeau han sido utilizados por el pueblo para promover reformas estructurales, sociales y reglas jurídicas para la realización de la democracia más amplia, de una “democracia social”. La reforma político electoral que aquí se revisa no es la excepción, por el

contrario, es considerada una de las reformas más importantes en la historia constitucional mexicana. Gracias a su implementación, los mexicanos iniciaron su tránsito hacia la “transición democrática” o “democracia pluralista”, como aquella compuesta por una “natural variedad sociológica del medio político en donde se respeta la autonomía de cada persona” en palabras del mismo Burdeau⁶⁶⁴.

Incluso, Carpizo refirió que así como la reforma más importante a la Constitución de 1857 fue la de 1874 que lograba el equilibrio de poderes; la reforma más importante de la Constitución de 1917 era la reforma de 1977 e incluso más trascendente que la de 1874, porque la reforma política mexicana de 1977 buscaba darle un fuerte impulso al sistema democrático del país abriéndole la puerta a la oposición, tratando de que se lograra un mínimo de educación política y cívica, creando confianza en las instituciones jurídico-políticas del país. Además, apuntó que la reforma respondía tanto a los intereses tanto del gobierno, de no verse rebasados, como a los de los opositores, porque estaban convencidos de que se necesitaba un largo periodo de democracia para politización y organización de pueblo mexicano⁶⁶⁵. Es decir, la reforma político electoral de 1977 representó un acuerdo pacífico entre los más álgidos intereses económicos, políticos, jurídicos y culturales del momento. La reforma aludida es la expresión de una cristalización de “cultura constitucional”, tanto de la sociedad, de los ciudadanos en general, como de las élites que sirvieron de apoyo en el inicio de una nueva etapa, una mejor época.

Élites que se vieron representadas por un líder poco común: Jesús Reyes Heróles. Este caso de éxito no se hubiera dado sin la participación y empuje de aquel político e intelectual, por esa razón es que se hace un amplio abordaje de su vida. La descripción de la vida y participación de Heróles en la reforma de 1977 da muestra de un elitismo que abona a la democracia, al Estado Constitucional. Se buscó recrear la imagen, lo más objetiva posible, del elitismo representado por un mexicano que, como muchos, abrió camino a la transición democrática en México.

⁶⁶⁴ Cfr., Burdeau, Georges, *La democracia...*, cit., pp. 57- 67 y 90.

⁶⁶⁵ Cfr., Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012, pp. 403 y 404.

I. Heroles y el entorno

Durante la presentación del caso se irán destacando los elementos teóricos, los conceptos, los fundamentos y las visiones descritas durante la investigación, ya que son ellas las que reunidas en las “Audiencias Públicas” permitieron el desarrollo constitucional deseado.

Ahora bien, para entender la referencia al Pluralismo y a Reyes Heroles en el título del caso, primero, se hará una breve referencia biográfica del recordado político y jurista mexicano, así como, del entorno cultural, político y económico que permeó la reforma político electoral, sin olvidar, por supuesto, el elemento esencial: el pluralismo de ideas, valores e intereses que dieron origen al desarrollo constitucional y que será analizado a la par de estas referencias, pero de forma más directa en el apartado que hace alusión a las “Audiencias Públicas”.

1. *Jesús Reyes Heroles*

Partiendo de la tesis de Häberle, en la que el “espacio público”, es decir, la Constitución como “proceso público se forma a partir de la cultura y fundamentalmente de la historia, y de forma complementaria a partir de la economía, la política, y Derecho”⁶⁶⁶, es importante señalar la semejanza y el contexto de vida de quien sería un personaje clave del caso: Jesús Reyes Heroles.

A. Semblanza

Jesús Reyes Heroles, el intelectual, académico, político, historiador del liberalismo, funcionario público e ideólogo de su partido, nació el 3 de abril de 1921 en Tuxpan, Veracruz. Hijo de padre español y madre mexicana de “desahogada” situación económica⁶⁶⁷. Heroles vivió su adolescencia entre distintas ciudades tales como:

⁶⁶⁶ Häberle, Peter, *Nueve ensayos constitucionales...*, cit., p. 65.

⁶⁶⁷ Meyer, Eugenia, “Estudio Introductorio. Jesús Reyes Heroles: libertad de pensamiento, libertad en los hechos”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heroles. Hombre de acción, hombre de historia*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2005, p. XVI.

Tampico, Ciudad Victoria y San Luis, para más tarde, en 1944, trasladarse a la ciudad de México e iniciar sus estudios de licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)⁶⁶⁸.

Desde muy joven se interesó por el estudio del Estado, se adentró al pensamiento político de constituyentes, teólogos, teóricos e historiadores nacionales e internacionales y de diversas etapas de la historia. Reyes Heróles tomó como fuente de inspiración las obras de los que Häberle llama “clásicos” como Montesquieu, de quien aprendió que las “leyes naturales” van de acuerdo con la constitución racional del hombre y las “positivas” como particulares de cada pueblo deben estar de acuerdo con las condiciones físicas y sociológicas de cada nación⁶⁶⁹, y ahí como se observa ya se hace patente su tinte iusculturalista.

De los liberales mexicanos, Heróles reconoce el mérito de hacer coincidir sus fines con las necesidades concretas de amplios grupos de la población⁶⁷⁰. Por otro lado, de teólogos humanistas como Vasco de Quiroga en el siglo XVI e ilustrados del siglo XVIII como Manuel Abad y Queipo destaca su rectitud al haber propuesto al Rey de España medidas para distribuir la tierra, suprimir los tributos reales a indios y castas y liberar a éstas de las clasificaciones infamantes que les impedían el acceso a otras labores⁶⁷¹. Con esos pasajes se puede empezar a dilucidar el fundamento del pensamiento realista y político-cultural⁶⁷² de Reyes Heróles, quien tuvo la capacidad de percibir en la historia los elementos clave convirtiéndolos en

⁶⁶⁸ *Ibidem*, p. XVII.

⁶⁶⁹ *Cfr.*, Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo mexicano. I Los orígenes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. I, p. X.

⁶⁷⁰ *Cfr.*, *Ibidem*, p. XI.

⁶⁷¹ *Cfr.*, Chuayffet Chemor, Emilio, “Presentación: Jesús Reyes Heróles: La obra y sus circunstancias”, *Jesús Reyes Heróles. Hombre de acción, hombre de historia*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2005, p. XI.

⁶⁷² En 1945, Reyes Heróles viaja a Argentina para realizar estudios de posgrado en las universidades de Buenos Aires y Mar de la Plata, y en el Colegio Libre de Filosofía. Es ahí donde conoce al profesor Silvio Frondizi, amigo de grandes figuras nacionales: Rizieri, como rector universitario y Arturo, como presidente de la República Argentina. El ambiente académico y político que se vivió en esos momentos sin duda influyó en su formación. *Cfr.*, Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reyes Heróles: la historia y la acción”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D’MAYTH, 1995, p. 15.

aprendizajes que más tarde utilizaría para desempeñar los más diversos cargos públicos a lo largo de su vida.

El primer cargo lo obtuvo en 1946 cuando se incorpora como presidente sustituto del “grupo especial número uno” de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; al mismo tiempo se integra al cuerpo docente de la facultad de derecho de la UNAM, primero en el seminario de derecho del trabajo y luego en el de Teoría General del Estado, labor con la que continuaría hasta 1983. Iniciarse como profesor en la UNAM resultaba algo trascendental, personajes como Francisco González de la Vega y Andrés Serra Rojas, quienes formaban parte del Gabinete de Miguel Alemán también eran profesores de esa máxima casa de estudios. En 1948 inicia su actividad partidista, comienza con ayudantías al entonces presidente del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el General Heriberto Jara; a la vez que es profesor de economía en la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional (IPN)⁶⁷³.

Su faceta como profesor de economía y derecho, su vida partidista y sus experiencias académicas y profesionales nacionales e internacionales lo dotan de capacidad para entender la relación tan oscura entre la economía y la política. Con agudeza avanzada, Reyes Heróles logra identificar en su texto intitulado “Comentarios al estudio de Stanford Mosk, *La Revolución industrial en México*” al “nuevo grupo” conformado por empresarios agrupados en la “Canacindra” que crecieron al amparo del proteccionismo de la época y, en muchos casos, con el apoyo de las instituciones financieras del Estado⁶⁷⁴. Con ello, desde muy joven tuvo presente la existencia de los intereses coincidentes entre las élites políticas y económicas del país.

En 1949 fue designado Secretario General del Instituto Mexicano del Libro y trabajo en el Instituto de Estudios Políticos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1951 Reyes Heróles contrajo nupcias con Gloria González Garza, hija del revolucionario Federico González Garza y miembro del servicio

⁶⁷³ Cfr., Meyer, Eugenia, *Jesús Reyes Heróles. Hombre de..., cit.*, p. XVII.

⁶⁷⁴ Cfr., *Idem*.

exterior mexicano⁶⁷⁵. En el campo profesional asiste como delegado a las reuniones del Consejo Interamericano y de Comercio y Producción en Santos Brasil. En 1953 es nombrado consejero de la presidencia de la República, durante el gobierno de quien llamaría “maestro”⁶⁷⁶: Adolfo Ruiz Cortines. Ahí comienza su largo y continuo camino como funcionario público⁶⁷⁷ y su consolidación como historiador del liberalismo hasta el día de su muerte, el 19 de marzo de 1985 en Denver, Colorado, E. U. A.

B. La Sociedad Cerrada

La juventud de Reyes Heróles estuvo definida por un mundo que había emprendido profundos cambios y transformaciones, como la industrialización y el incremento de exportaciones; pero también enfrentamientos violentos que dieron lugar a la segunda guerra mundial de 1939 a 1945 y a la Guerra Fría que se extendería hasta 1980. Desde temprana edad se preocupó por temas de corte político e ideológico. En 1944 presentó su tesis de licenciatura titulada “*Tendencias actuales del Estado*” en la que realizó un estudio sobre el origen, la vigencia y la crisis del Estado moderno a partir del análisis y la comparación de las diversas formas de Estado y

⁶⁷⁵ Cfr., Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reyes Heróles: la historia...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 15.

⁶⁷⁶ *Idem*.

⁶⁷⁷ También en 1953 y hasta 1958, Reyes Heróles fue nombrado Jefe de Estudios Económicos de los Ferrocarriles Nacionales de México; con López Mateos, de 1958 a 1964 fue designado Subdirector General Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); en 1960 colabora en la obra colectiva México: cincuenta años de Revolución, con el texto la “Iglesia y el Estado”. En 1961 y hasta 1964 es nombrado Diputado Federal a la XLV Legislatura, representando al Distrito de Tuxpan, al mismo tiempo que se desempeñaba como subdirector en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social)⁶⁷⁷. De 1964 a 1970 se desempeña como Director General de Petróleos Mexicanos. Entre esos años, de 1964 a 1967 funge como Vocal del Patronato para el Fondo de las Actividades de Alta especialización del IPN. En 1968 ingresa a la Academia Mexicana de Historia, correspondiente de la Real de Madrid, su discurso de recepción fue “La Historia y la Acción”. En 1969 ingresa a la Real Academia de la Historia, de Madrid. En 1970 fue designado director del Combinado de la Industria de Ciudad Sahagún (Diésel Nacional, Siderúrgica Nacional y “Concarril”. De 1972 a 1975 se desempeñó como presidente del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De 195 a 1976 regresa al IMSS, pero ahora como director del Instituto. En 1976 ingresa como Miembro del Consejo Directivo del Fondo para la Historia de las ideas Revolucionarias de México, lo nombran presidente del Comité Interamericano de Seguridad Social. Para 1976 Reyes Heróles es designado Secretario de Gobernación a la par que continua con sus actividades académicas, en ese mismo participa en el Encuentro Hispano-Mexicano de Científicos sociales. En 1981 recibe el título de doctor Honoris causa en la Universidad de Alcalá de Henares. De 1982 a 1985 designado Secretario de Educación Pública. En 1983 asiste a la Asamblea General de la UNESCO, en París. Cfr., Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes...*, op. cit., p. solapa de la cubierta (trasera y delantera).

de gobierno en que se constituyeron las sociedades de la primera mitad del siglo XX. La investigación denota en gran medida el contexto internacional plagado de autoritarismo que le tocó observar a lo lejos a Reyes Heróles, de ahí que en su tesis propusiera la conformación de un nuevo Estado en el que se retomen los postulados del humanismo y la democracia liberal para formar a los ciudadanos. Para Reyes Heróles, “el contenido socialista -que después se transformaría en el contenido social y popular- del Estado vendría a ser un interés objetivo, una especie de razón de Estado, una directriz que lo regiría”. Con esa simbiosis se puede entender su concepto de: *liberalismo social*⁶⁷⁸. Así, un Heróles joven percibió una sociedad cerrada y autoritaria que dejaba de lado los postulados del ser humano.

La década de los cincuentas, en la que vivió su etapa adulta Reyes Heróles, tuvo avances realmente importantes. El 17 de octubre de 1953, Adolfo Ruiz Cortines promulgó la reforma de los artículos 34 y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgaba el derecho de las mujeres a votar y ser votadas⁶⁷⁹. En ese momento Reyes Heróles fungía ya como su consejero. Por otro lado, se comienzan a visualizar una serie de conflictos enraizados, como la corrupción de los sindicatos. En 1958 se reprimió el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) que denunciaba la corrupción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y en 1959 se sometió brutalmente al movimiento ferrocarrilero. Además, los partidos de izquierda se encontraban en crisis, la izquierda liberal, por ejemplo, centraba su toda su atención en las actividades de apoyo a la Revolución Cubana y de defensa a los presos políticos⁶⁸⁰.

En esa época entonces, Heróles probó la nobleza que da el pluralismo al ser testigo de la inclusión del derecho al voto femenino; aunque, también observó la crisis de grupos que se decían pluralistas democráticos como los sindicatos y los

⁶⁷⁸ Cfr., Meyenberg, Yolanda, “Jesús Reyes Heróles, Sociedad y Política Moderna”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, vol. 38, núm. 15, 1993, p. 92 y 93, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/50823> [Consultado: 4 de enero de 2018, 15:29 hrs.].

⁶⁷⁹ Cfr., Nota General, “La década de los 50”, *El Universal*, México, 31 de octubre de 2010, <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/720122.html> [Consultado: 6 de enero de 2018, 23:12 hrs.].

⁶⁸⁰ Cfr., Loyo, Aurora, “1958: La lucha de los maestros”, *Revista Nexos*, México, 1 de diciembre de 1978, <<https://www.nexos.com.mx/?p=3249>> [Consultado: 6 de enero de 2018, 16:24 hrs.].

partidos políticos, pero que en realidad no lo eran, y sólo se constituían como empleados de las élites poderosas.

Los sesentas, en los que Reyes Heróles era director general de Petróleos Mexicanos⁶⁸¹, fueron años que estuvieron mayormente caracterizados por una exposición más clara de grupos armados en México. La “guerrilla” que, si bien surge desde los años cuarenta, hace más notoria su negada existencia. Asimismo, y a pesar de que en los sesentas existía un control o cooptación de sindicatos y partidos políticos de “oposición”, el país había comenzado a cambiar, en el campo se “movían ciertas conciencias”, en los centros de estudio había cierta agitación, “crítica, movilidad, protesta, había inconformidad”; se comenzaba a hablar de presos de conciencia, socialismo, rock, moda, cultura, Che Guevara, “amor y paz”, “pueblo unido y libertad”, todo ello, en parte por el estallido de la intervención de Estados Unidos en Vietnam en 1964⁶⁸².

Es también en esos años que surge el movimiento estudiantil de 1968, que pugnaba por el fin del régimen autoritario, motivo por el cual el movimiento se convirtió en un punto de inflexión histórico, ya que, a partir de él las estructuras de poder advirtieron la existencia de focos rojos encendidos en diversos tópicos y para evitar hacerlos más evidentes pusieron en marcha la brutal estrategia de capacitación de policías y militares en el extranjero, para perfeccionar sus prácticas represivas y así terminar con la oleada de protestas⁶⁸³. Pese a que Heróles estaba en un área distinta a la de seguridad nunca perdió de vista el terror que se desataba en el país.

Los violentos escenarios se modificaron un poco al inicio de la década de los setentas gracias a que inició con año electoral. El Estado mexicano detectó que era necesario cambiar de maniobra para atender en lo mínimo las presiones sociales y

⁶⁸¹ Como director de Pemex, Reyes Heróles intervino en la mejora de la política interna del sindicato, lo que lo llevó a mantener una larga enemistad con Joaquín Hernández Galicia, asimismo rescindió una serie de contratos de exploración y explotación en 1970, fue la llamada segunda expropiación. Cfr., Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reyes Heróles: la historia...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 20.

⁶⁸² Cfr., Glockner, Fritz, *Memoria Roja. Historia de la guerrilla en México 1943-1968*, México, Planeta Mexicana, 2013, pp. 267 y 340.

⁶⁸³ Cfr., *Ibidem*, p. 397.

mantener el mínimo grado de credibilidad de las elecciones, pero la buena voluntad de los tiempos electorales no duro mucho. En el invierno de 1972, año en el que Heróles es nombrado presidente del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional, la llamada “*guerra secreta*” ya no era tan secreta, se vivió un periodo incesante de golpes por parte de la *guerrilla*, desde enfrentamientos armados y asaltos bancarios, hasta secuestros de políticos. De inmediato la entonces existente Dirección Federal de Seguridad (DFS) empezó a ubicar el rastro de las organizaciones armadas e intervino; hubo caídos entre los guerrilleros, policías, militares y paramilitares en todo el país⁶⁸⁴.

Para contrarrestar los efectos de la guerrilla y evitar que el sistema volviera a colapsar como en 1968, el Estado sobreexpuso “los últimos destellos del llamado milagro mexicano”⁶⁸⁵. A mediados de los setentas el gasto del gobierno aumentó sin que se incrementaran sus ingresos, lo que trajo como consecuencia que el “déficit fiscal” y el de la “cuenta corriente” con el exterior crecieran. Esa circunstancia, aunada al incremento en los precios del petróleo, que entonces se importaba en gran cantidad, derivó en una crisis económica. Al poco tiempo el peso se devaluó en un 40% y por primera vez desde hacía 20 años el gobierno mexicano acudió a la ayuda del Fondo Monetario Internacional⁶⁸⁶. De ese modo, Reyes Heróles fue testigo del declive más fuerte de su partido hasta ese entonces.

En 1976 se descubrieron reservas de petróleo que liberaron a la economía de restricciones financieras externas, estimularon la inversión privada y permitieron el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del empleo. La “abundancia” que se administraba en esos días⁶⁸⁷, influyó en uno de los momentos más importantes en la historia de la democracia en México: la puesta en marcha del proyecto de

⁶⁸⁴ Cfr., Hiraes, Gustavo, “La guerra secreta, 1970-1978”, *Revista Nexos*, México, 1 de junio de 1982, <https://www.nexos.com.mx/?p=4068> [Consultado: 10 de enero de 2018, 11: hrs.].

⁶⁸⁵ Glockner, Fritz, *op. cit.*, p. 399.

⁶⁸⁶ Cfr., Gollas, Manuel, *op. cit.*, pp. 22-24.

⁶⁸⁷ Sin embargo, la estabilidad económica no duro mucho, para 1982 el país se encontraba en crisis nuevamente, una más lamentable: el precio del petróleo bajó y las tasas de interés internacionales aumentaron exponencialmente. Las consecuencias: fuga de capitales, una drástica devaluación del peso y una creciente inflación. Debido a la crisis en la balanza de pagos, en 1985 se dieron los primeros pasos para la liberalización del comercio que, años después, culminaría en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, renovado en 2018 por el AEUMC (Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá). Cfr., *Idem*.

“reforma político electoral” ideada por Jesús Reyes Heroles, secretario de gobernación en 1977, quien presenció durante su vida el abuso de las élites, la brutalidad de la guerra, la violencia, el desacuerdo y la crisis del sistema político y económico aún enmascarada con un agonizante “milagro mexicano”. Sobre todo, la reforma estuvo influenciada por una sociedad que había experimentado una revolución cultural como fue la de los sesentas. Fueron esas las “cristalizaciones culturales”⁶⁸⁸, producto del pluralismo, de la diversidad de ideas e intereses a las que hace referencia Häberle, las que permitieron un desarrollo constitucional, en este caso a través de la reforma política electoral.

2. *Entorno constitucional*

A continuación, se detallará el entorno de Reyes Heroles en 1977, ya que, se debe analizar con más detenimiento cuáles fueron los contextos que en ese año permitieron la promulgación de la reforma política electoral que abre paso a la participación política de la oposición y de las minorías mediante dos ejes fundamentales: el registro condicionado y el sistema electoral de representación proporcional con dominante mayoría⁶⁸⁹ y, con ello, a la transición democrática en México.

Antes de iniciar, se debe hacer referencia a que la reforma política electoral de 1977 tuvo antecedentes importantes como la del otorgamiento del voto pasivo y activo de la mujer en 1953; el sistema de diputados de partido en 1963; el voto activo a quienes contaran con 18 años en 1969, ya que, antes se pedían 21 años cumplidos para votar; y, la reducción de edad a 21 años para poder ser Diputados y a 30 para poder ser Senador en 1972. Todos ellos fueron preparando el terreno

⁶⁸⁸ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 378.

⁶⁸⁹ Anota Duverger que “el papel exacto de un régimen electoral parecer ser, en definitiva, el de un acelerador o el de un freno. El crecimiento económico y las transformaciones sociales que origina éste, junto a las circunstancias propias de cada país (divisiones religiosas, conflictos ideológicos, inestabilidad constitucional, etc.), constituyen las fuerzas creadoras de los partidos políticos”; pero advierte que los factores socioeconómicos e incluso, los culturales son más importantes. Lo mismo señaló Reyes Heroles a lo largo de su participación en las Audiencias, como se leerá más adelante. *Cfr.*, Duverger, Maurice, *op. cit.*, pp. 147 y 149.

para que la reforma política en 1977, aquella que permitiría la inclusión de todas las fuerzas políticas de la nación, fuera posible.

A. Entorno en 1977

El contexto que privó alrededor de los años en que se dio la reforma político electoral de 1977 fue muy diverso. Si algo caracterizó la década de los sesentas fue una “revolución cultural” que se gesta en la juventud de todo el mundo, tanto a nivel micro como macro, así como de la periferia y del centro. Fue tan relevante, que a la fecha no se ha registrado otra igual. Por otro lado, a principios de la década de los setentas, la economía nacional se vio inmersa en una crisis sin precedentes lo que llevó a la clase media, obrera y campesina, al no ver satisfechas sus necesidades, a tener una participación política más activa; al mismo tiempo que se hizo más evidente la existencia de la *guerrilla*, ya no sólo “rural” sino “urbana”, ambas conocidas por los secuestros que realizaban; además, se conformaron “partidos políticos” no registrados que actuaban de manera clandestina y tomaron fuerza los sindicatos no controlados por el gobierno, como el de electricidad y enseñanza superior; los desencuentros entre algunos sectores de la propia élite política y económica cada vez eran más frecuentes; y, la incapacidad de la elite política para hacer frente a las invasiones de tierras, que fueron consecuencia de la miseria que viven millones de campesinos. Se puede decir que, en general, el clima de crisis y desconfianza en el sistema fue el factor que evidenció la necesidad de una reforma constitucional⁶⁹⁰.

Todas esas circunstancias, que se pueden clasificar en fenómenos económicos, políticos, culturales son identificadas como las causas más próximas de la reforma que ahora se analiza. Sin embargo, se destaca el factor común y fundamental de

⁶⁹⁰ Carpizo señala que las principales finalidades que persiguió la reforma fueron: que el sistema no se desestabilizara por la inexistencia de canales políticos; reforzar el sistema político ante la crisis económica; permitir la representación de las fuerzas minoritarias a nivel nacional; mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno ejerce sobre la sociedad; promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política; fortalecer al legislativo y tratar de que ejerza algunas funciones de control respecto del ejecutivo y reforzar y ampliar la unidad nacional a través de la captación de la pluralidad en la representación popular. *Cfr.*, Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales...*, cit., pp. 352-353, 358 y 359.

tales fenómenos: el pluralismo, expresado por la “sociedad abierta” o sociedad pluralista y unido por el “liderazgo” al que refiere Häberle⁶⁹¹ como indispensable dado por diversos personajes, uno de los más sobresalientes Jesús Reyes Heróles.

Esa visión pluralista unida por el liderazgo es la que está presente en los contextos que se analizarán a continuación. Sólo el pluralismo puede explicar cómo la reforma política electoral se constituyó como el punto de origen de la transición democrática en México, definida por Cárdenas Gracia como “una actuación reformista y pacifista que conduce por vías no violentas a la ruptura del pasado político y jurídico” (no democrático) mediante un nuevo sistema electoral y el reconocimiento de los derechos de la oposición política. Es decir, la conversión hacia la democracia surge por la diversidad: principalmente por modificaciones de la “estructura cultural” de la población y el cambio de percepción en las élites y su “desgaste natural” (aunado a la crisis económica apenas controlada y la puesta en peligro de la paz social). Eso con respecto a la pluralidad, en relación al liderazgo, el mismo Cárdenas agrega que en una “transición” siempre existen complicados juegos políticos que mucho dependen de la “habilidad y confianza” de los actores en el proceso⁶⁹². Por lo que se afirma que la guía de Jesús Reyes Heróles y la participación pluralista de la sociedad fueron piezas fundamentales en la reforma política de 1977.

a. Contexto cultural

Uno de los trances más graves en la historia de México fue el ocurrido en 1968. Para esos días, algunos intelectuales y partidos políticos de izquierda⁶⁹³ se limitaban

⁶⁹¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 83 y 451.

⁶⁹² Cfr., Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, 2005, pp. 15, 28 y 190.

⁶⁹³ Por su parte, Jorge Castañeda también crítica a la izquierda por sus abstracciones teóricas y por sus interminables y fútiles discusiones al interior de las izquierdas latinoamericanas, no obstante, en parte de su obra hace notar la lucha de la izquierda contra la injusta distribución de la riqueza y concluye reconociéndole méritos propios, como lo es el posicionarse con una oferta política electoral con una plataforma propia que abarca problemas concretos, vivienda, agua, tierra, educación. Véase. Castañeda, Jorge G., *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, México, Mortiz, 1993. Bobbio considera que la no violencia, la tendencia a las sociedades abiertas y, principalmente, la promoción de una política igualitaria son los rasgos característicos y distintivos de la izquierda. De ahí que se considere un

a “quejarse en la sombra o a refugiarse en las universidades”. Nadie se atrevía a desafiar al entonces presidente Díaz Ordaz, quien al enterarse de que en todo el mundo había jóvenes protestando por la guerra de Vietnam se refirió a ellos como un “grupo de conspiradores de las fuerzas oscuras”, aludiendo a los comunistas. Para evitar que tal “conspiración” ocurriera en México, Díaz Ordaz, de inmediato puso a trabajar a la llamada “policía política”: la Dirección Federal de Seguridad y la División de Investigaciones Políticas y Sociales a cargo de Luis Echeverría, Secretario de Gobernación. Rápidamente la “inteligencia del Estado” informó que en México también había protestas de jóvenes dirigidos por grupos comunistas a los que Díaz Ordaz llamaba “modernos filósofos de la destrucción”⁶⁹⁴. Mejor dicho, mal informó porque tales hipótesis resultaron falsas, empero, como se sabe provocaron catastróficas consecuencias.

Si bien en la época existía un prestigio ideológico de la revolución por medio de la guerrilla, inspirada en Fidel Castro y el Che Guevara, ésta nunca logró representar una “amenaza real” para el Estado mexicano, en cambio sirvió para legitimar la acción represiva del aparato gubernamental que más tarde emprendería. Lo que sí era más cercano a la realidad es que, igual que en otras latitudes e incluso inspirados en la experiencia en Gran Bretaña, Berlín, París, Italia, Praga y Varsovia, se estaba gestando una “revolución cultural” en los jóvenes mexicanos, además de agudas confrontaciones generacionales, lo que generó el rechazo al autoritarismo que imperaba en el país, al “imperialismo” representado por la guerra de Vietnam y al “comunismo” ya agotado en Europa del este⁶⁹⁵. Toda esta catarsis, que se gestó en México, estuvo influenciada por la cultura, por un lado la influencia de la música de Beatles, Rolling Stone, Bob Dylan, Joan Báez; más tarde y superficialmente, por los principales teóricos de la revolución, entre ellos

hombre de izquierda por tendencia inclusivo. Bobbio, Norberto, *Derecha e izquierda, Razones y Significados de una Distinción Política*, 8ª ed., Madrid, Taurus, 1996, pp. 31, 32 y 171.

⁶⁹⁴ Cabe señalar que el rechazo ante el “imperialismo estadounidense” no sólo tuvo partidarios entre los comunistas, sino de manera especial en la clase intelectual de los Estados Unidos de Universidades como Harvard y Berkeley, quienes se oponían a que los jóvenes estadounidenses engrosaran las filas del ejército. Cfr., Volpi, Jorge, *La imaginación y el poder, una historia intelectual de 1968*, México, Era, 1998, pp. 35-38, 105.

⁶⁹⁵ Cfr., *Ibidem*, pp. 40, 111 y 129.

Marcuse, que identificaba a la burocracia y a la policía como los sectores más represivos en una “democracia totalitaria”; y profundamente influenciada por la moda *hippie*, que combinaba el “pacifismo con el culto a la droga”, lo que representaba una verdadera contracultura, una “revolución cultural”⁶⁹⁶.

Con la “revolución cultural” y el hartazgo, ante el autoritarismo, como escenario, en México, el movimiento estudiantil de 1968 se origina por causas un poco borrosas. Por extraño que parezca el movimiento se produce por una riña derivada de un partido de fútbol entre alumnos de la vocacional 2 y 5 del Instituto Politécnico Nacional y la preparatoria *Isaac Ochoterena*, incitada por “pandilleros”. Ante la pelea solicitan la intervención de la policía. El resultado trajo consecuencias desastrosas dado que los policías se enfrentaron durante horas en contra de los estudiantes. A partir de ese momento se originan una serie de marchas contra la represión policial y más tarde contra la ocupación del ejército de Ciudad Universitaria. El pliego petitorio no tardó en llegar, el movimiento estudiantil pedía: libertad a presos políticos, destitución de policías, derogación del delito de disolución social e indemnización a la familia de muertos y heridos y deslinde de responsabilidades. El pliego no mostró carácter ideológico alguno⁶⁹⁷, lo que muestra el carácter genuino, el valor pragmático y la necesidad de las pretensiones plasmadas. La negociación con el gobierno no logró consumarse y el 2 de octubre de 1968 los asistentes al mitin son masacrados por la policía y el ejército en la plaza de las tres culturas en Tlatelolco⁶⁹⁸.

⁶⁹⁶ Aunado a ello, los intelectuales de izquierda en México, con amplios conocimientos de la ideología marxista, estaban hartos de las injusticias cometidas en contra de los disidentes del sistema, como el líder ferrocarrilero Demetrio Vallejo y el luchador comunista Valentín Campa, encarcelado por el delito de disolución social, ya que para el gobierno “discrepar era traicionar”. *Cfr., Ibidem*, pp. 153-165, 193 y 195.

⁶⁹⁷ *Cfr., Ibidem*, pp. 225 y 235.

⁶⁹⁸ Se acusó a los intelectuales de izquierda del país de haber financiado el movimiento estudiantil, de ser los autores de la “conjura contra el gobierno”. Esa conspiración hacía ver a los jóvenes como víctimas de las aspiraciones de un grupo de comunistas cobardes. La versión fue divulgada por Díaz Ordaz, ya que probaba la necesidad de su actuación y justificaba su sangrienta represión exaltando la “mezquindad” de los fines del movimiento.

Al pasar de los años, Díaz Ordaz murió diciendo que hizo lo correcto, aunque seguramente ni él lo creía. Por su parte, los gobiernos subsecuentes insistieron en que la masacre fue solo un “exceso”, mientras que los defensores del movimiento aseguraban que todas las conquistas democráticas de la sociedad mexicana se derivan de él. Ante ambas presunciones, Volpi señala que ni una ni otra cosa son del todo ciertas y recomienda

Con todo los elementos mencionados, Jorge Volpi, desde la visión de los intelectuales, es enfático en no identificar al movimiento como causa directa de la reforma político electoral, como muchos señalan, no obstante, advierte que dejar fuera del análisis de la reforma de 1977 al movimiento de 1968 sería erróneo, ya que para Volpi fue un momento en el que la sociedad, millones de personas, entre ellas intelectuales se sumaron a la “lenta tarea de socavar el orden autoritario”⁶⁹⁹, es decir, representa un punto de inflexión para entender el desarrollo constitucional.

De manera análoga, Jaime Cárdenas señala que ni el conflicto de los médicos de 1964⁷⁰⁰ ni el movimiento de 1968 de los estudiantes provocaron una reforma radical al sistema electoral, ya en que en 1973 sólo se redujo el porcentaje para obtener una “diputación de partido”, sin embargo, no se puede negar su gran influencia política y sobre todo cultural al entorno de la reforma política electoral de 1977, ya que, el movimiento de 1968 fue una expresión de “revolución cultural” de la época, mostró el hartazgo social ante gobiernos autoritarios, también aunque de manera menos difundida, es la manifestación de una “crisis política interna”⁷⁰¹, y fue el ejemplo más claro de incapacidad política de la historia moderna de México⁷⁰².

dejar atrás el “sentimentalismo, la furia y el entusiasmo irracional” para entender el movimiento con un sentido crítico.

Jorge Volpi concluye lo siguiente: a) la represión era la regla general en el interior del gobierno; b) gracias a los intelectuales los estudiantes adoptan como bandera a la democracia, aun sin ser asiduos lectores del “Che”, los intelectuales contaminaron a los mexicanos con la vida intelectual del momento; resulta poco creíble que la democracia sea una de sus consecuencias, ya que después de Tlatelolco el régimen hizo hasta lo imposible por conservar el poder monolítico e inatacable de Díaz Ordaz; resulta más difícil sostener que las secuelas del movimiento “obligaron al gobierno a hacer una reforma política”, si bien la rebelión juvenil influyó, ésta no venció a la represión gubernamental y finalmente señala que en vez de mediatizar el movimiento de 1968 hay que alentar las transformaciones políticas y perfeccionar el sistema democrático mediante controles. *Cfr., Ibidem*, pp. 340-361, 430, 412, 418 y 432.

⁶⁹⁹ *Ibidem*, p. 432.

⁷⁰⁰ Al comienzo de la gestión de Díaz Ordaz cerca de 25 mil médicos que trabajaban en los hospitales públicos y algunos particulares del país se movilizaron para exigir al gobierno el pago de sus prestaciones. El gobierno lejos de resolver las demandas de los médicos amenazó, persiguió y encarceló a sus dirigentes por el delito de “disolución social”, otros más fueron despedidos. Restrepo, Iván, “A medio siglo del movimiento médico”, *La Jornada*, México, 1 de febrero de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/01/opinion/018a2pol> [Consultado: 23 de marzo de 2018, 17: 26].

⁷⁰¹ Mientras tanto Reyes Heróles se encontraba librando sus propias batallas como Director en Petróleos Mexicanos en la rescisión de contratos con empresas extranjeras que no eran favorables para el país, fomentando la autosuficiencia tecnológica y acabar con las corruptelas de los funcionarios. Sobarzo Loaiza, Alejandro “Jesús Reyes Heróles y el petróleo”, en Lozada, Javier (comp.), *Cfr., Homenaje a Jesús... op. cit.*, pp. 85-93.

⁷⁰² *Cfr., Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política..., cit.*, pp. 93 y 94.

En consecuencia, dicho suceso histórico no puede quedar fuera de estudio, porque si bien no incide de manera inmediata y única en la reforma político electoral, tampoco podría explicarse sin el movimiento estudiantil e intelectual de Tlatelolco.

Así como tampoco puede dejarse fuera de análisis la relación que mantenía entre los políticos, empresarios y periodistas (sobre todo de radio y televisión), de los años sesentas y setentas, que Rodríguez Munguía describe como cercana y conveniente gracias a su “falta de ética” y su capacidad para “guardar silencio”. Sin embargo, Rodríguez Munguía celebra la incapacidad de estos personajes para borrar evidencias o infiere que un tal Moya Palencia quería que la encontraran por no haber sido él el elegido de Echeverría para sucederlo, porque gracias a ello, pudo realizar una investigación en la que concluyó que los medios de comunicación son una herramienta fundamental de los hombres del poder para controlar culturalmente a las sociedades, con excepciones como el “periodista incómodo”: Julio Scherer o como la propia Oriana Fallaci quien declaró haber visto a “un helicóptero disparando sobre los estudiantes con saña” el 2 de octubre de 1968. Así, de forma generalizada Munguía determinó que los medios de comunicación de aquellos años “invisibilizaron” todo lo que ocurría en el país: matanzas, desapariciones, difamaciones y encarcelamientos no tenían lugar en el “imaginario colectivo” gracias a los subsidios presidenciales, premios, partidas y demás “festejos” otorgados a los medios de comunicación: revistas, prensa, radio y televisoras⁷⁰³. Éstas últimas con un inmenso poder de culturalización, es decir, de desembocar cultura.

De esa forma, en una lucha entre la “revolución cultural” y el contrapeso de subsistencia mediante la imposición cultural de las élites del poder, el movimiento de 1968 da como resultado un emblema: el de no repetirse. Y por ello, es motivo de análisis en la reforma política electoral de 1977, ya que, uno de sus propósitos más importantes que era el de dar paz al país, fue defendido y abanderado también en los años setenta.

⁷⁰³ Cfr., Rodríguez Munguía, Jacinto, *La otra Guerra Secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, Debate, 2007, pp. 22, 28-31, 37, 106 y 316.

b. Contexto Político

Siguiendo el recorrido por el contexto, en 1970, Echeverría llega al poder con un porcentaje electoral incierto: con el 41% de votos (acudieron a votar el 66% de empadronados, pero se anularon el 25% de votos). La oposición formal estaba representada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Popular Socialista (PPS), ambos partidos carecían de arraigo popular, estaban desgastados, limitados y mediatizados, puesto que se habían conformado con los lugares que les eran otorgados en las legislaturas, en conclusión, como dice Junquera toda una “tragicomedia democrática”⁷⁰⁴ en año electoral. Por otro lado, la represión policial que se había recrudecido al finalizar el movimiento de 1968, en 1970 se aminora y se establece un diálogo entre el gobierno y los estudiantes. Se buscó borrar el estigma de Tlatelolco mediante la promoción de las causas de los estudiantes. Algunos intelectuales y jóvenes se integraron a la reconciliación, como Carlos Fuentes, quien fue nombrado embajador en Francia. No obstante, la tranquilidad duró poco, el 10 de junio de 1971, un grupo paramilitar, el de los “Halcones” disparó contra una multitud, en el Casco de Santo Tomas, que esperaba a los líderes estudiantiles que habían salido de la cárcel. En el caso de Echeverría, incluso Octavio Paz le dio el beneficio de la duda, señalando que quizá se había tratado de un “error”⁷⁰⁵.

Para Cosío Villegas, si bien Echeverría tenía una amplia “experiencia política”, las cosas no marchaban bien, el monopolio del poder político cada vez era más cerrado, y a la vez perdía poder por sus errores; además su conocimiento acerca de las cuestiones económicas, sociales, culturales e internacionales resultaba “precario”. Explica Villegas que en materia electoral, si bien Echeverría propuso una reforma electoral que disminuía del 2.5 al 1.5 por ciento la votación nacional que daba derecho a los cinco primeros “diputados de partido” y aumentó

⁷⁰⁴ Junquera, Rafael, *La reforma Política*, México, Universidad Veracruzana, 1979, pp. 20 y 21.

⁷⁰⁵ A partir de ese suceso no sólo fue evidente que Echeverría representaba el mismo autoritarismo, sino que se identificó a Echeverría como el culpable del movimiento de 1968. Ante el descubrimiento la guerrilla urbana “La liga 23 de septiembre” toma más fuerza, y la guerrilla en la sierra comienza a crecer, se crea el Frente de Liberación Nacional. Aunque la guerrilla trató de fincar su legitimidad en Tlatelolco, difícilmente se puede rastrear una misma ideología entre el movimiento estudiantil y la guerrilla. Volpi, Jorge, *op. cit.*, pp. 420-424.

su número de 20 a 25 diputados de partido, advierte que tal reforma lo único que revela es una de las expresiones del “fino instinto del político mexicano para dar atole con el dedo”, ya que, lejos de buscar la participación de los partidos minoritarios, Echeverría quería el control de ellos⁷⁰⁶.

Los ciudadanos lo notaron, observaron la farsa, ya estaban hartos y en los comicios federales de 1973, sólo sufragó un 61%, pero como se anularon un 10% del total de empadronados, y, la emisión real de la voluntad popular quedó en 51%⁷⁰⁷. Asimismo, la fractura del Partido Revolucionario Institucional (PRI) propició que el luchador social Heberto Castillo fundara un nuevo partido independiente y con propósitos bien definidos, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)⁷⁰⁸. De esa manera, con un pueblo más consciente y a la vez harto. Gracias a las divisiones y sustituciones de élite dentro el partido hegemónico, se comenzaba a formar el terreno fértil para sentar las bases de la reforma política paradigmática.

Lo anterior, aunado a que el sexenio de Echeverría tuvo un final sumido en la crisis económica, en el enfrentamiento de las clases sociales y en el desprestigio político originado por sus “tácticas retorcidas”⁷⁰⁹, provocaron que se diera una competencia muy particular en las elecciones de 1976. Cuando López Portillo inició su campaña como candidato del Partido Revolucionario Institucional, era candidato único, lo que no evitó que recorriera toda la nación, por su parte el PPS se fraccionó y el PAN no postuló candidato por problemas internos entre el grupo de los fundadores (Estrada Iturbide, González Morfín, Ituarte Servín, González Torres)

⁷⁰⁶ Con la reforma, por un lado, se mantuvo la muy difícil existencia a los partidos minoritarios, por la falta de fuerza económica y humana, y por el otro alejaba la posibilidad de consolidar un partido opositor al partido oficial. Pero poco a poco, y pese a que Partido Revolucionario Institucional (PRI) seguía siendo el partido más fuerte, para 1973 dentro de los grandes centros urbanos existía un tipo de clase media que votaba por los partidos menores, o bien llenaba las boletas con injurias contra el PRI. Fue así como la fuerza mayoritaria del PAN provenía de los centros urbanos y poco a poco se iba consolidando, con porcentajes superiores al promedio nacional, en Jalisco, Puebla, Estado de México. El Partido popular Socialista (PPS) repitió el fenómeno en siete entidades y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en cinco. Ello gracias a que la reforma política de Echeverría dio voto a los diversos partidos políticos en los comités locales y distritales, y en las casillas electorales lo que se tradujo en una mayor vigilancia del proceso electoral. *Cfr.*, Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de Gobernar*, México, Cuadernos Joaquín Mortiz S. A., 1974, pp. 8 y 9, 50, 17, 33, 53, 57, 72, 73, 83.

⁷⁰⁷ *Cfr.*, Junquera, Rafael, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁰⁸ *Cfr.*, *Ibidem*, p. 86.

⁷⁰⁹ Volpi, Jorge, *op. cit.*, p. 424.

quienes querían precipitar la crisis, no presentando candidato, y las nuevas corrientes dentro de la derecha, que si querían lanzar candidato. Por su parte, el Partido Comunista decidió participar con Valentín Campa como candidato, con ello, señala Junquera, el partido dio “la opción de reencontrar los cauces democráticos perdidos”, ya que, se pudo realizar la elección presidencial. No obstante, la situación fue crítica, en las elecciones presidenciales de 1976, sólo votó un 55% de los registrados, pero al ser anulados un 15%, la votación real quedó en un 40%⁷¹⁰.

José López Portillo, ganó con ese 40% como votación efectiva, ya que el Partido Comunista no contaba con registro válido. Con ese panorama político crítico, pero al mismo tiempo relativamente estable, si se compara con la administración de Echeverría, fue que se comenzó a preparar el proyecto de reforma política que inauguraría el inicio de la transición democrática.

Se dice relativamente estable, porque es bien sabida la existencia de personajes como Arturo Durazo Moreno, ex titular de la Dirección de Policía y de Tránsito del entonces Departamento del Distrito Federal. Quien, según informes de la entonces Dirección Federal de Seguridad, revelados por el periódico *El Universal*, se había “echado el compromiso” con el Ejecutivo Federal de “acabar con los asaltabancos”, por lo que dio la orden de matar a todo aquel que cayera en los separos de la División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia (creada por el propio Durazo). Según la fuente periodística, el informe hace notar que tales medidas fueron plenamente aceptadas por López Portillo⁷¹¹.

Al respecto, Romero Apis explica que el “permiso para matar”, considerada una regla no escrita de la política mexicana, que parece “salvaje”, es en realidad una “regla de pacificación”, que fue establecida por el presidente Plutarco Elías Calles y decía que “sólo el secretario de Gobernación tiene permiso para matar”. La regla de Calles no era una “invitación” a matar, sino una advertencia para todos, en el sentido de que aquel que asesinara sería juzgado, sin importar quien fuera. La

⁷¹⁰ Cfr., Junquera, Rafael, *op. cit.*, pp. 20-23.

⁷¹¹ Villa y Caña, Pedro, “Desapariciones del negro Durazo eran toleradas por López Portillo”, *El Universal*, 05 de abril de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/desapariciones-del-negro-durazo-eran-toleradas-por-lopez-portillo> [Consultado: 30 de abril de 2019, 17:46 hrs.].

regla no escrita fue eficaz, “la política se despistolizó”. Romero Apis relata una anécdota, en la que Jesús Reyes Heróles, como Secretario de Gobernación, le recordó, con “vocabulario veracruzano, a determinado gobernador, señalado como responsable del asesinato de algún opositor local de su entidad, las reglas de Calles⁷¹².

De esa forma, el entonces presidente López Portillo y su secretario, Reyes Heróles mantuvieron la política controlada, sin violencia. No obstante, la sociedad mexicana de los años setentas no corrió con la misma suerte. Reyes Heróles, sabía de los enormes abusos de las autoridades del Estado y de algunos guerrilleros, por lo cual apresuró el proyecto de reforma política para pacificar el país, aprovechando los espacios de relativa estabilidad. Heróles no quiso tolerar más abusos.

c. Contexto Económico

En manos de Antonio Ortiz Mena, la economía del país crecía paulatinamente en el gobierno de Díaz Ordaz. La cotización del peso frente al dólar se mantenía estable y el producto interno bruto aumentaba, por lo que Díaz Ordaz decidió apoyar las Olimpiadas, a las que en principio se había opuesto⁷¹³. Sin embargo, finales de la década de los setenta, junto al aparente crecimiento económico y estabilidad estaban la creciente concentración de la riqueza, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial y el desempleo⁷¹⁴. Es decir, las élites económicas no tuvieron reparo en acaparar la riqueza a costa de la pobreza de la población, en complicidad con la élite política. Así, el contexto económico en realidad no estaba mejor que el político.

⁷¹² Cfr., Romero Apis, José Elías, “Los códigos no escritos de la política mexicana”, Excelsior, 11 de mayo de 2014, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/11/958635> [Consultado: 30 de abril de 2019; 11:56 hrs.].

⁷¹³ Volpi, Jorge, *op. cit.*, p. 35

⁷¹⁴ En esos años los desempleados se acumulaban rápidamente y la satisfacción de las necesidades de servicios médicos, educativos, sanitarios y de vivienda tenía un retraso de muchos años. Sectores como el agropecuario mostraron un debilitamiento, la tierra, el capital, la producción y la venta de productos agrícolas estaban altamente concentrados, mientras los jornaleros mostraban un franco deterioro; se mantuvo un sistema de privilegios excesivos al sector empresarial. Cfr., Tello, Carlos, *La política económica de México, 1970-1976*, 3ª ed., México, Siglo XXI editores, 1979, pp. 40, 10, 11, 107.

En 1970, de los 27.9 millones de personas que formaban parte de la población económicamente activa, sólo 13 millones de personas tenía acceso a un trabajo, de ellos 5.8 millones de trabajadores se encontraban subempleados. De la población económicamente activa, el 25.9% no tenía instrucción alguna, el 41.3% había cursado de 1 a 5 años de primaria y sólo el 18.5% la tenía completa, el 5.8% la secundaria, el 2% la preparatoria, el 2.8% nivel profesional medio, el 3.2% nivel profesional superior y únicamente el 0.5% de los trabajadores había recibido adiestramiento o capacitación⁷¹⁵. Estos porcentajes ilustran, hasta donde llegan las consecuencias de contar con élites rapaces e irresponsables. Asimismo, muestran que el problema de empleo, subempleo y bajo ingreso en amplios sectores de la población es un problema multifactorial que tiene que ver con otra crisis, como la educativa y la familiar.

En 1972 y 1973 los niveles de actividad, extraordinariamente deprimidos que se venían teniendo, se recuperaron mediante la inversión pública. Sin embargo, a finales de 1974, nuevamente la economía nacional evidenció el debilitamiento de la actividad productiva, como respuesta se manejó una política monetaria y crediticia “restrictiva”, una protección desmedida del sistema de financiamiento que más tarde provocaría la recesión económica nacional de 1975 y con ello la disminución de inversión privada. En 1976 se dio un proceso de concentración de los recursos del sistema bancario y una constante salida de capital hacia el exterior, lo que originó que el gobierno tomara la decisión de hacer “flotar el peso”. De conformidad con lo anterior, termina el llamado desarrollo estabilizador y se da la celebración de un Convenio con el Fondo Monetario Internacional para obtener apoyo de la comunidad financiera internacional⁷¹⁶.

La administración de Echeverría se tradujo en menores tasas de crecimiento, acentuación de las “presiones inflacionarias”, un mayor endeudamiento externo y el colapso del “tipo de cambio”. A este paso se sumaban una serie de rumores: se decía que Echeverría estaba preparando un “autogolpe” de Estado con la finalidad

⁷¹⁵ González Salazar, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social en México*, México, UNAM, 1978, pp. 229, 231, 319 y 320.

⁷¹⁶ Cfr., Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, p. 15.

de mantenerse en el poder, un “nuevo maximato”. Lo cierto era que para 1976 la “estabilidad política” conseguida a partir de 1929 se había esfumado gracias a la evidente concentración del poder político y económico. Asimismo, la “estabilidad económica” estaba perdida por la inequidad: el 10% de las familias “acomodadas” se llevaban la mitad del ingreso nacional⁷¹⁷. El desarrollo capitalista y la penetración del “imperialismo”, provocaron la formación de una “burguesía interna” aún menos controlada por la burocracia gobernante, pues el gobierno representó muchas veces los intereses de las empresas transnacionales por la “dependencia negociada” con los Estados Unidos que cada día se volvía más asimétrica. Como resultado, la relación de alianza que existía entre el gobierno y las clases populares, campesinos y obreros, estaba desgastada; lo mismo con los verdaderos intelectuales⁷¹⁸. De ahí que la tesis de Duverger, donde señala que el poder político apenas posee una existencia propia, no siendo más que un “reflejo del poder económico”⁷¹⁹, sea citada. Con todo ello, la administración de López Portillo no sólo tenía como reto gobernar, sino que debía revivir al sistema mediante estrategias culturales, políticas y económicas diferentes a las utilizadas por sus antecesores.

II. Pluralismo en México

En el sexenio de López Portillo, el agotamiento de fondos públicos para formular “ofertas sustantivas”⁷²⁰ a las pequeñas corrientes ideológicas activó sus reclamos de participación política, aunque no siempre de manera pacífica. Atento y

⁷¹⁷ Cfr., *Idem*.

⁷¹⁸ No obstante, Rodríguez Araujo identifica como razón exógena de la reforma política de 1977 la adopción de las ideas por parte de los empresarios mexicanos de la “Comisión Trilateral”, que era un organismo conformado por Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Japón encaminado a la orientación de políticas estatales en defensa del capitalismo y lucha contra el socialismo en 1973, mediante la promoción de la democracia restringida. Araujo narra que, en un intercambio de ideas con Reyes Heróles, éste señaló que para llevar a cabo la reforma política se aprovecharían las “contradicciones” económicas y políticas nacionales y de los “países de centro”. Con ello Araujo dedujo que Heróles se refería a los planteamientos sugeridos por la Trilateral y aplaudió que hubiera aprovechado la coyuntura de una nueva clase dominante en el país y del imperialismo. De ello, se considera que más que aprovechado, era lo que se tenía y no había tiempo para esperar condiciones más propicias para poner en marcha la reforma de 1977. Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma y los partidos políticos en México*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 57, 67, 68, 79 y 81.

⁷¹⁹ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 130.

⁷²⁰ Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reyes Heróles: la historia...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, *op. cit.*, p. 29.

apasionado a los fenómenos políticos, Reyes Heroles, Secretario de Gobernación, identifica la coyuntura política y económica⁷²¹ y anuncia, en el segundo informe del Gobernador de Guerrero Rubén Figueroa⁷²², que el gobierno implantaría “reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran”. Reyes Heroles recalcó en la inauguración de las Audiencias: “la unidad democrática suponía que las mayorías prescindieran de los medios encaminados a constreñir a las minorías pudieran convertirse en mayorías; pero también suponía el acatamiento de las minorías a la voluntad de la mayoría y su renuncia a medio violentos trastocadores del derecho”⁷²³.

El mensaje de Heroles fue bien recibido por la opinión pública, el *Diario de México*, publicó una nota el 4 de abril de 1977, titulado “*Reyes Heroles en Chilpancingo. La fuerza del gobierno*” en el que se afirmaba que el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles había ya cumplido un difícil cometido, al señalar en su discurso en Guerrero “que la fuerza de un gobernante radica en el empleo de la ley y en el juicioso uso de la fuerza que el Estado representa”⁷²⁴. Era sin duda un mensaje de tregua que serviría para armonizar un país en conflicto y así poder dar paso a la reforma política.

Los trabajos legislativos no tardaron, el 21 de abril de 1977 iniciaron las “Audiencias Públicas” dirigidas por Reyes Heroles en la Comisión Federal Electoral, quien señaló que no llegaba a las reuniones con un proyecto preconcebido, aunque sí con objetivos. El principal consistía en lograr una mejor representación de las minorías, por lo cual avizoró una reforma de “cale hondo”, que sin imitar adaptara los procedimientos a las realidades⁷²⁵. Es decir, anunció como misión al pluralismo

⁷²¹ Por fortuna para México, como ya se anotó, en 1976 se descubrieron reservas de petróleo que permitieron la puesta en marcha de la reforma político electoral ideada por Jesús Reyes Heroles. *Cfr.*, Gollas, Manuel, *op. cit.*, pp. 22-24.

⁷²² La reforma de 1977 se anuncia en Guerrero porque el Rubén Figueroa había sido secuestrado por la insurgencia armada cuando se disponía a asumir la gubernatura. *Cfr.*, Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reyes Heroles: la historia...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, *op. cit.*, p. 31

⁷²³ Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias Públicas*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1977, t. I, p. XII.

⁷²⁴ Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios*, México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1977, t. II, p. 9.

⁷²⁵ *Cfr.*, Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, *cit.*, p. XVI.

a través del pluralismo para el desarrollo constitucional. Ahora bien, es necesario señalar que, si bien no llegaron con un proyecto preconcebido, sí se presentaron los ejes de la reforma y sobre ellos y se agregaron trabajos de los ponentes. Además, las “Audiencias Públicas” convocadas por Jesús Reyes Heróles, por ende, audiencias del Ejecutivo, fueron novedosas debido a la participación de exlegisladores, e incluso un magistrado, académicos, intelectuales, políticos y ciudadanos en general.

Una vez terminadas las “Audiencias Públicas”, López Portillo presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma político electoral, en ella se plateó la constitucionalización de los partidos políticos y sus prerrogativas; la composición de la Cámara de Diputados conformada mediante un sistema electoral mixto con mayoría relativa y principio de representación proporcional; la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de la Cámara de Diputados; el Recurso de Reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral; las reformas introducidas a la organización y funciones del Congreso de la Unión; y, el nuevo desarrollo que se confiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones al voto público⁷²⁶. Una vez que la iniciativa fue dictaminada y debatida en la Cámara de Diputados se turnó a la Cámara de Senadores para realizar el mismo procedimiento, finalmente las legislaturas de los estados aprobaron la reforma constitucional. El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que permitiría la supervivencia del sistema política mexicano ya tan desgastado. La reforma política electoral contenía la reforma o adición de los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷²⁷.

⁷²⁶ Cfr., Cámara de Diputados, *Diario de debates*, México, núm. 14, 06 de octubre de 1977, <http://cronica.diputados.gob.mx/> [Consultado: 17 de enero de 2018, 13:25 hrs.].

⁷²⁷ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de diciembre de 1977, México, p. 2, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915 [Consultado: 6 de enero de 2018, 16: 12 hrs.].

La transición en México, es decir, el cambio político gradual de un gobierno autoritario a instituciones democráticas y pluralistas, la negociación y el establecimiento de reglas del juego, comienza el 6 de diciembre de 1977. Fue una transición al “estilo del este europeo”, interesada en evitar la violencia política como quedó asentado en el famoso discurso de Chilpancingo. La transición utilizó como herramienta la “elaboración intelectual”⁷²⁸, pero como sustento el pluralismo de ideas y la fuerza de la cultura.

1. *Audiencias Públicas de 1977*

Jesús Reyes Heróles sólo presidió las Audiencias Públicas, él no tenía la encomienda de hacer preguntas⁷²⁹, sus escasas intervenciones, durante las ponencias, se ceñían únicamente a hacer aclaraciones, poner orden, redirigir el tema y de manera más bien velada hacer coincidir las diversas posturas.

En las “Audiencias Públicas”, Mariano Azuela Güitrón, magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, a título individual, fue el primero en participar y expuso la perspectiva con la que debía mirarse la reforma. Perspectiva que fue extraída del discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles en Guerrero, donde anunció la reforma política y la celebración de “Audiencias Públicas” para dar inicio a su preparación. Mariano Azuela señaló dos enfoques que se le podían dar de la reforma política: el primero, fruto de un análisis aislado y superficial, que interpreta a la reforma política como “tolerancia a la participación de minorías” sin una genuina participación de personas y clases; y, el segundo enfoque, inferido de un estudio completo y sistemático, alejado de prejuicios, que ve a la reforma como una enmienda de gran trascendencia e integral, que conjuga “libertad, justicia social, democracia e independencia”. Señaló que restringir la reforma política al primer enfoque era apartarse de su auténtico espíritu. Planteó que el éxito de una reforma dependía de que el mayor número de personas alcanzaran una madurez política

⁷²⁸ Cfr., Becerra, Ricardo, et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 26-28

⁷²⁹ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 171.

que les permitiera una actuación consciente y comprometida con su patria. Con estas palabras da un voto de confianza a Jesús Reyes Heróles y hace depender el éxito de la reforma del pluralismo comprometido. De igual forma, Francisco Colmenares, Representante de la Organización Partido Obrero Revolucionario (Trotskista), animó a los comparecientes para que los fracasos pasados no quebrantaran su fe en las instituciones que ahora estaban de parte del compromiso “sincero”, la “buena fe” y la “decisión oficial” de llevar a cabo la reforma⁷³⁰.

El fin de las “Audiencias Públicas”, doce audiencias en total, llegó el 4 de agosto de 1977, Jesús Reyes Heróles clausuró los trabajos de las ponencias con un gran discurso. Mencionó que los derechos políticos implicaban un “derecho fundamental”, cuestión novedosa para la época, y que por ello se buscaría alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas para que participaran en la realización de la “unidad democrática”, sustentada precisamente en la “pluralidad de ideas” y armonizada por el respeto al orden jurídico. Reyes Heróles además apuntó: ⁷³¹

Un sistema político obviamente padece las crisis que afectan a la sociedad en su conjunto, y en una sociedad en constante movimiento, como la nuestra, las crisis de ajuste, de búsqueda de nuevos métodos, de mejoramiento de instituciones y procedimientos, son recurrentes y el que no se presentaran revelaría decadencia o estancamiento de la sociedad.

La visión pluralista y compleja de Heróles quedó reseñada en esas palabras. Por otro lado, Heróles no perdió la oportunidad de señalar que no todo lo que se había dicho en las Audiencias era “cuerto”, adelantó que muchas de las propuestas no serán adoptadas, pero otras sí, dadas las justificaciones expuestas en las audiencias; con esa referencia mantuvo la expectativa en niveles neutros y logró mantener la confianza. Asimismo, resaltó el hecho de haber alcanzado el “Acuerdo

⁷³⁰ Cfr., *Ibidem*, pp. 116, 117 y 309.

⁷³¹ El Secretario de Gobernación expuso que hacer de lado la democracia formal, es decir, el Estado de Derecho, la representación política democrática, la división de poderes, los derechos y las garantías individuales, lejos de aproximar a la democracia real, separa y reduce la posibilidad de llegar a ésta. Si bien, Reyes Heróles no definió que entendía por democracia real, se conjetura que hizo referencia a los derechos humanos materializados en la realidad, por lo que su postura es correcta, la democracia formal sirve de base interpretativa para su aplicación en el día a día. Cfr., *Ibidem*, pp. 355 y 356.

en lo fundamental” sobre la “necesidad del progreso por decisión popular, la convivencia pacífica, el gobierno de la ley, la subordinación del Estado al derecho y la gravitación de la divergencia en la vida política nacional”⁷³².

El Secretario de Gobernación hizo un llamado a los jóvenes, les pidió no dejarse llevar por la idea de que las “superestructuras políticas” están por encima de las económicas, sociales y culturales, enfatizó que entre el proceso político y el económico existía una relación de mutua dependencia y limitada autonomía. Con ese argumento, se explicaba lo que los teóricos de las élites ya habían señalado sobre la fuerza de la élite económica sobre la sociedad. Así, Heróles ponía al descubierto a las élites rapaces que se esconden la mayor parte del tiempo⁷³³.

Heróles rechazó la política de “afanes vertiginosos” que se olvida de la conocida ley de que “a toda acción corresponde una reacción igual y de sentido contrario, dijo que en México se adoptaría el “desarrollo compensado”, profundo, integral, firme y no sólo rápido, porque celeridad y profundidad no siempre marchaban de la mano. En relación a la preservación del Estado señaló que en la lógica de las minorías que aspiran a gobernar no podía existir la idea de desgarrar el aparato estatal, pues de eso iría en contra del propio Estado, de las minorías mismas, que al convertirse en mayorías encontrarían sólo residuos del Estado. Con esto dibujaba las consecuencias negativas de gobernar sin pluralismo. Al final del discurso citó a Hermann Heller: “democracia es el predominio del pueblo como unidad sobre el pueblo como pluralidad”, lo que descubre la raíz de su pensamiento realista, que pasa del pluralismo a la unidad. Finalmente, el artífice de la reforma cerró su discurso apuntando que la reforma no sería en sí el progreso el progreso político y que tocaba al gobierno, a los partidos políticos y a los grupos que aspiraban a ser partidos políticos mejorar la ida democrática⁷³⁴.

⁷³² Cfr., *Ibidem*, p. 356.

⁷³³ Cfr., *Ibidem*, p. 357.

⁷³⁴ Reyes Heróles anticipando que la “representación proporcional” sería una realidad en México, señaló que ésta busca que los partidos políticos tengan un número de representantes proporcional a su fuerza numérica; retomando a Jean Maurice Cotteret y Claude Emeri, enunció las tres grandes tendencias sistema mixto con dominante mayoritario; sistema mixto con dominante proporcional y sistema equilibrado entre escrutinio mayoritario y representación proporcional. Cfr., *Ibidem*, pp. 357 y 358.

En esa última parte se encuentra la misma tesis de Häberle al señalar que el valor de la interpretación abierta, es decir, de cada ciudadano, es en “última instancia”, la que puede asegurar la “libertad en el Estado y la sociedad”⁷³⁵.

Para entender a profundidad el discurso de Reyes Heróles, en el que adelantaba que el pluralismo sería en última instancia el elemento que daría eficacia a los ideales democráticos, así como para comprender el desarrollo de las “Audiencias Públicas”, en las que el pluralismo hizo posible una reforma constitucional de tal envergadura, a continuación se presentan por tema algunos de los artículos reformados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1977 y las participaciones más relevantes en las “Audiencias Públicas” y durante el proceso legislativo.

A. Derecho a la Información

Se modificó el artículo 6º constitucional para incluir el derecho a la información y quedar de la siguiente forma:⁷³⁶

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público: el derecho a la información será garantizado por el Estado.

En las Audiencias Públicas el Lic. Pedro González Azcuaga, representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) resaltó la importancia de establecer campañas educativas en la prensa, la radio y la televisión, por ser estas “las aulas abiertas de la nación” incluso dijo que representaban, muchas veces “la única educación cívica y cultural” de millones de hombres⁷³⁷. Su participación fue relevante porque hacía referencia a un derecho a la información de amplio, para todos los ciudadanos y no sólo referido a los partidos políticos.

⁷³⁵ Häberle, Peter, “*Métodos y principios de la interpretación...*”, cit. p. 692.

⁷³⁶ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º...*, cit., p. 2 [Consultado: 6 de enero de 2018, 18: 22 hrs.].

⁷³⁷ Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 6.

Heberto Castillo, Representante de la Organización Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), refiere en medios de comunicación que era necesidad de la “clase en el poder” mantener la “desinformación y el escepticismo” hasta cierto grado para favorecerse y que, por otro lado, la sociedad evadía emitir opiniones desfavorables al PRI ante el temor de ser “relegados” sistemáticamente como artistas o profesionales o porque simplemente algunos buscaban participar de sus “privilegios”⁷³⁸. Con lo que también hace referencia al derecho a la información de forma general, sin embargo, en las “Audiencias” Castillo únicamente solicitó que se hicieran las reformas pertinentes para que los partidos políticos tuvieran acceso gratuito a radio y televisión para propaganda política⁷³⁹.

De ese modo, en la “exposición de motivos” quedó asentada la obligación del Estado de garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permita difundir con amplitud sus “principios, tesis y programas”, mediante la prerrogativa de acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales. Reyes Heróles, al leer la exposición de motivos, que presentaría a la Cámara de Diputados, señaló que la prerrogativa permanente de acceso a radio y televisión para los partidos políticos tenía como propósito dar vigencia en forma más efectiva del “derecho a la información”, derecho que consideraba “básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana”⁷⁴⁰. Como se observa y como apunta Paola Carmona nunca se definió qué era el derecho a la información⁷⁴¹.

Heróles sabía que el derecho a la información no podía estar exclusivo a los partidos políticos, por ello, se limitó a señalar que las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos daban “vigencia más efectiva” al derecho a la información. Otros lo sabían, incluso en los debates en la Cámara, el Diputado Carlos Ortiz Tejeda, del

⁷³⁸ Domínguez Aragonés, Edmundo, “Qué piensan los dirigentes políticos mexicanos”, *Colección testimonio del fondo de Cultura Económico*, México, núm. 27, 1975, pp. 10 y 14.

⁷³⁹ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 215.

⁷⁴⁰ Cfr., Cámara de Diputados, *Diario de debates*, núm. 14, cit., [Consultado: 19 de enero de 2018].

⁷⁴¹ Cfr., Carmona Díaz de León, Eugenia Paola, *El derecho a la rectificación en México*, México, TESIUNAM, 2010, p. 148, http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/BLS5PPD7Y3AV4DCGGHL91BCIPRCNVI22TM7EUD7BLS6K4MYJDP-03551?func=full-set-set&set_number=014875&set_entry=000002&format=999 [Consultado: 3 de octubre de 2018, 17:45 hrs.].

PRI, citó a Norbert Wiener, en esta frase: “El mundo es una mirada de mensajes del tipo a quien correspondan, a quien puedan interesar”, y concluyó diciendo que la información “es elemento fundamental de la existencia y factor esencial de la transformación”⁷⁴², es decir, hizo referencia universal al derecho a la información. Esta paradoja es explicada por la misma Paola Carmona, quien revela que no se definió el derecho a la información y se intentó equiparar con una prerrogativa a los partidos políticos, con lo que se desconoció su carácter universal, aun cuando en 1948 se había firmado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 consagra el derecho a la información, debido a sencilla razón: en 1977 “lo que estaba en juego no era la participación ciudadana en la democracia, sino el fortalecimiento del sistema político mexicano”⁷⁴³. En otras palabras, el pluralismo partidista como paso previo al pluralismo más amplio.

B. Partidos Políticos

La nula referencia los partidos políticos en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se debe a la tendencia que se tenía desde las Constituciones americana y francesa en el intento de resaltar que el poder político estaba delegado exclusivamente en los “detentadores constitucionales del poder”: en el pueblo. Fue hasta el siglo XX que la Constitución de Weimar hizo referencia a los partidos políticos al conminarlos a ser servidores de la comunidad y no del partido⁷⁴⁴. A dicha Constitución le siguieron la francesa de 1946 y la italiana de 1947.

La tendencia llega a México gracias a que se adicionaron al artículo 41 constitucional cinco párrafos para definir qué es partido político, sus fines y derechos:⁷⁴⁵

⁷⁴² Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la Constitución*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, t. III, 1978, p. 67.

⁷⁴³ Carmona Díaz de León, Eugenia Paola, *op. cit.*, pp. 14 y 149

⁷⁴⁴ Cfr., Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 444.

⁷⁴⁵ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°...*, *cit.*, p. 2 [Consultado: 6 de enero de 2018, 19: 02 hrs.].

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho a uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Reyes Heróles recogió la propuesta, del Lic. Pedro González Azcuaga, representante del PARM, de adicionar la existencia, naturaleza y funciones de los partidos⁷⁴⁶. Para Heróles, en el mismo sentido que los alemanes, los partidos políticos eran parte importante de la nación, pero debían “ser partes inescindibles e inseparables del todo nacional”, fracciones acordes a un mínimo que permitiera la convivencia, ya que le preocupaba que en el pasado grupos ideológicos antagónicos no habían alcanzado dicha convivencia⁷⁴⁷.

Asimismo, el politólogo Octavio Rodríguez Araujo, quien participó a título personal en las “Audiencias Públicas”, y por ello se resalta, planteó que se diera el registro al: Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Socialista Revolucionario (PSR) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST)⁷⁴⁸. Reyes Heróles sin dudar adoptó la propuesta, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se estableció

⁷⁴⁶ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 4.

⁷⁴⁷ Cfr., Domínguez Aragonés, Edmundo, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁴⁸ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 21.

la modalidad del “registro condicionado” y la reducción de los requisitos del registro definitivo de partidos políticos⁷⁴⁹.

De igual forma, Mirivilia Carrasco, representante de la Organización Partido Laboral Mexicano, solicitó el registro de su partido político, propuso que fuera eliminado el requerimiento de la distribución de los afiliados en una determinada proporción de municipalidades de cada Estado, ya que resultaba complejo llegar a regiones remotas e inaccesibles, incluso para el propio PRI⁷⁵⁰. Reyes Heróles retomó también esta propuesta y modificó el requerimiento de la distribución de los afiliados en la iniciativa de la LOPPE⁷⁵¹.

El abogado Francisco Javier Gaxiola Ochoa, a título individual, señaló que era importante fomentar los procesos populares de selección de candidatos dentro de los partidos e implementar el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero⁷⁵². Sus propuestas no formaron parte de la reforma, sin embargo, resulta sorprendente ver que reformas recientes tuvieran antecedentes precisos desde hace 40 años. Esta intervención es muestra fehaciente de la riqueza que aportan las “Audiencias Públicas”.

Por otro lado, Heberto Castillo⁷⁵³, se pronunció en contra de que el gobierno subsidiara a los partidos políticos porque además de que sería un medio más de corrupción y control político, los partidos estarían expuestos a la suspensión de fondos con cualquier pretexto; manifestó total oposición a que el erario de la nación sostuviera al partido oficial⁷⁵⁴. En realidad, esta crítica sí tuvo eco, ya que, si bien

⁷⁴⁹ Cfr., Junquera, Rafael, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁷⁵⁰ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, *cit.*, p. 283.

⁷⁵¹ Cfr., Junquera, Rafael, *op. cit.*, p. 93.

⁷⁵² Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, *cit.*, p. 32.

⁷⁵³ Félix Fuentes publicó en *Ovaciones* el 8 de diciembre de 1977 “En la línea” que Heberto Castillo, Alejandro Gascón Mercado, Graco Ramírez y Francisco Rosas Magallón era digna en relación al financiamiento público, pero señalaba que ello no evitó que se produjeran comentarios de lado de los priístas, de que les ocurrió lo que, a la zorra de la fábula, aquella que, después de que no pudo alcanzar las uvas, dijo que al cabo ni las quería porque estaban verdes. Con estos comentarios entre la clase política y los medios de comunicación queda claro que Reyes Heróles buscó un equilibrio y lo logró. Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2*, México, Gaceta informativa de la comisión federal electoral, 1978, t. V, p. 303.

⁷⁵⁴ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, *cit.*, p. 215.

se otorgaría apoyos como folletos y carteles para la campaña de los partidos políticos, estos no recibirían dinero.

En relación con el tema del financiamiento de los partidos, fueron muchas y muy diversas las opiniones vertidas en las “Audiencias públicas”. Reyes Heróles, tuvo que poner orden en reiteradas ocasiones para evitar que se salieran del tema o subieran el tono del debate, de las preguntas o respuestas. Al cerrar el tema de partidos políticos, Reyes Heróles se dirigió a los integrantes de la Comisión⁷⁵⁵ y les dijo: “tenemos el derecho de preguntar, no el derecho de quedar satisfechos con la respuesta”⁷⁵⁶, agradeció a los participantes y resalto la utilidad de sus intervenciones.

Finalmente, además de recoger muchas propuestas de las “Audiencias”, en la exposición de motivos se estimó que por definición los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, por lo que se reconoció el derecho de que puedan intervenir, sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros, en las elecciones estatales y en las destinadas a integrar las comunas municipales⁷⁵⁷. De ese modo, tanto los participantes en las audiencias, como los miembros de las funciones estatales, coincidieron en que era esencial abrir paso al pluralismo partidista.

C. Representación Proporcional

Decía Reyes Heróles “para que los cambios sean profundos, por fuerza han de tocarse y lastimarse varios intereses creados; es imprescindible sembrar vientos a sabiendas de que se cosecharan tempestades”⁷⁵⁸. Y eso hizo cuando confeccionó

⁷⁵⁵ Integrada por el Secretario de Gobernación, un comisionado de la Cámara de Senadores, un comisionado de la Cámara de Diputados, los comisionados de los diversos Partidos Políticos y el Director General del Registro Nacional de Electores. *Cfr.*, Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, *cit.*, p. 63.

⁷⁵⁶ *Cfr.*, *Idem.*

⁷⁵⁷ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Diario de debates*, núm. 14, *cit.*, [Consultado: 19 de enero de 2018, 17:23 hrs.].

⁷⁵⁸ Álvarez Nolasco, Ernesto, “Reyes Heróles, sembrador de ideas y de tempestades”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes...*, *op. cit.*, p. 35.

uno de los ejes más importantes de la reforma política electoral en el artículo 52 constitucional:⁷⁵⁹

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Desde las “Audiencias Públicas” los representantes del Partido Popular Socialista (PPS), señalaron la necesidad de cambiar por completo el sistema electoral a uno totalmente de representación proporcional y por la implantación de la reelección de los diputados⁷⁶⁰. Reyes Heróles, al respecto y en su carácter de mediador, señaló hábilmente que recogerían el planteamiento de la representación proporcional⁷⁶¹, pero no dijo en qué proporción.

Por los argumentos vertidos⁷⁶² en las diferentes etapas de la reforma es de resaltarse la falta de conocimiento sobre sistemas electorales. Sin embargo, eso

⁷⁵⁹ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°...*, cit., p. 2 [Consultado: 6 de enero de 2018, 20: 09 hrs.].

⁷⁶⁰ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., pp. 44-50.

⁷⁶¹ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 66.

⁷⁶² En las Audiencias Públicas, el Lic. Antonio Martínez Báez, a título individual, señaló que era necesario mejorar el sistema electoral, sin embargo, reconoció no estar capacitado para hacer una exposición clara y completa del tema. En el debate del dictamen, el diputado Jesús Lujan Gutiérrez, del PPS, propuso que fueran 400 los Diputados de representación proporcional, señalando como motivación que era necesario “dar pasos más avanzados”. En oposición, el Diputado Garabito, del PAN, rechazaba la representación proporcional por considerar que regalaba espacios a los partidos minoritarios y en respuesta, el Diputado del PRI, Enrique Ramírez y Ramírez señaló que al conjugar el derecho de los ciudadanos y el derecho de los partidos mediante el sistema electoral de mayoría dominante y representación proporcional se permitiría una representación justa de los partidos minoritarios. Enrique Ramírez dijo al Diputado Garabito que el PAN era un partido minoritario y que lo que le apenaba era que les “regalaran a otros”. Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la...*, cit., pp. 16 y 18, 96, 105-106. Como esos argumentos hubo más. Francisco Javier Gaxiola Ochoa, aunque hizo propuestas extraordinarias, no alcanzó a comprender el tema de los distritos electorales y criticó la propuesta de aumentar el número de diputados. Jesús Reyes Heróles, quien presidió las Audiencias, explicó que el plan básico hacía referencia a de 400 diputados, no a 400 distritos como Gaxiola refería; asimismo, Heróles señaló que México representaba un número bajo de representación poblacional en la Cámara de Diputados, según un estudio realizado en 1975, de 153 países, México ocupaba el número 125. El Lic. José Rivera Pérez Campos, a título individual, dijo estar a favor de los diputados de partido, pero no así de la representación proporcional, ya que consideraba que los ciudadanos querían tener su propio diputado, y no por circunscripción. El Lic. Manuel González Hinojosa, representante del PAN, propuso el sistema de diputados de partido y su extensión a los Estados, pero no habló de la representación proporcional. Hasta aquí se puede hablar de desconocimiento de los sistemas electorales. Caso diferente al de algunos

permitió que Reyes Heróles, al final, tuviera más apoyo y la libertad de implementar el sistema de representación proporcional con dominante mayoritario que había estudiado al compilar y analizar la obra de Mariano Otero⁷⁶³. Pero no fue fácil, los Representante del PRI en las “Audiencias”, se mostraban indiferentes a las ideas de Reyes Heróles. El Lic. Carlos Sansores Pérez sin hacer alusión a la “representación proporcional”, se limitó a decir que su partido había propugnado la adopción del régimen de diputados de partido y que apoyaría la adopción de un criterio similar en lo relativo a regidores de partido en los ayuntamientos⁷⁶⁴. Es decir, Sansores no quería ceder espacios a las minorías, quería reproducir el modelo existente en los municipios, sabiendo que ya no era funcional. Como se observa las discordancias no sólo existieron entre los miembros de otros partidos, sino entre los propios. Si bien Reyes Heróles era un gran negociador y conciliador de intereses existía miedo entre algunos de los integrantes de su partido, miedo a perder privilegios y rechazo al cambio.

En cambio, el senador Javier Rondero Zubieta, del PRI, en el debate de la Cámara recordó y reconoció que Jesús Reyes Heróles en su obra el “*Liberalismo Mexicano*”, fue el primero en desentrañar y estudiar las ideas de hombres como Mariano Otero, quien ya propusiera desde esa época el sistema electoral de “representación proporcional”⁷⁶⁵. Sus palabras confirmaban nuevamente lo que todos sabían, Reyes Heróles era el autor de aquel eje esencial para la apertura democrática y muchos confiaban en él, por su inteligencia y franqueza evidenciada con frases como las que Heróles solía imprimir en sus entrevistas: el PRI no haría nada por fomentar la oposición ya que no era su papel como partido mayoritario y que hacerlo sería parte de una “parodia”, expresaba que “confiaba en que la oposición cumpliera con su responsabilidad ante la nación y se constituyera firme en ideas y no dispuesta a nutrirse de desechos del PRI”⁷⁶⁶.

personajes del mismo partido en el gobierno que se oponían rotundamente a dar espacio a cualquier partido. Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., pp. 37, 97 y 107.

⁷⁶³ Cfr., Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales...*, cit., p. 373.

⁷⁶⁴ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 85.

⁷⁶⁵ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la...*, cit., p. 333.

⁷⁶⁶ Domínguez Aragonés, Edmundo, *op. cit.*, p. 26.

Ya en la exposición de motivos, Heróles destacó los beneficios del sistema mixto para ampliar la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones, sin debilitar el gobierno de las mayorías. Explicó que, por una parte, el aumento de diputados de mayoría a un número de 300 estrecha el contacto entre ellos y los ciudadanos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades; y, por el otra, el sistema de representación proporcional garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho⁷⁶⁷. De ese modo los artículos 52, 53, y 54 eliminaron radicalmente el régimen de diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados, que había operado en cinco procesos electorales, debido a que el modelo ya no atendía los requerimientos de una sociedad conformada por un mosaico ideológico amplio⁷⁶⁸.

D. Calificación de la Elección

La calificación de las lecciones fue uno de los temas más debatidos, tanto en las “Audiencias Públicas” como como en las Cámaras del Congreso, Reyes Heróles intervino en las ponencias para preguntar algunas inquietudes sobre el tema. Finalmente, el artículo 60 constitucional se reformó para quedar así: ⁷⁶⁹

La Cámara de Diputados calificará la elección de los miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la Votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la

⁷⁶⁷ Cfr., Cámara de Diputados, *Diario de debates*, núm. 14, *cit.*, [Consultado: 19 de enero de 2018, 9:12 hrs.].

⁷⁶⁸ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la...*, *cit.*, p. 26.

⁷⁶⁹ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°...*, *cit.*, p. 3 [Consultado: 6 de enero de 2018, 20: 39 hrs.].

Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del Proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

En las Audiencias, el jurista Andrés Serra Rojas, a título personal, presentó un trabajo teórico de muy alto nivel y sorprendió con sus declaraciones, apuntó: “nunca he sentido la existencia de la democracia (...) en México no existen los partidos políticos, ni son partidos, ni son políticos, ni responden con una tendencia definitiva”. Serra Rojas señaló que era necesario modificar el artículo 60, ya que no era conveniente que las Cámaras resolvieran sobre la legalidad de una elección y propuso la creación de una entidad como la Comisión Federal Electoral, porque la idea de un Tribunal Federal Electoral le parecía un exceso. La idea de Serra, que pedía un cambio, sin ser drástico, definitivamente sirvió y fue retomada por Reyes Heróles, quien adoptó la idea. Por su parte, el entonces Magistrado, Mariano Azuela, a título individual, propuso la creación de un Tribunal Electoral y en segunda y última instancia la intervención del Plenos de la Suprema Corte de Justicia para la calificación de diputados y senadores. Reyes Heróles le preguntó si eso no afectaría la independencia jurisdiccional y traería consigo el viejo problema de “*incompetencia de origen*” y con ello inestabilidad política. Mariano Azuela, admitió el riesgo, pero estimó necesario hacer nuevos intentos con juristas que ya están en la cúspide: los ministros⁷⁷⁰. Reyes Heróles, aún con dudas, no perdió de vista la propuesta de Azuela.

⁷⁷⁰ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., pp. 70, 71 y 122.

Es así como, finalmente, la exposición de motivos precisó que el “sistema de autocalificación” además de conservar todas sus ventajas, establecería una composición plural del órgano calificador a través de un mecanismo por el cual se garantizaría la presencia de los diversos partidos políticos y de los candidatos de mayor representatividad por haber recibido el mayor número de votos. El ideal pluralista de Heróles y de los participantes en las audiencias se hacía presente. Asimismo, la exposición de motivos apuntó que el objeto primordial del “recurso de reclamación” ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación era imprimir una mayor objetividad a los resultados de una elección y acercarse más a la imparcialidad electoral⁷⁷¹. Posteriormente, el debate en la Cámara de Diputados y en la de Senadores fue tan diverso como en las “Audiencias”⁷⁷², ello explica que Reyes Heróles, con apoyo en las ideas de un jurista de la talla de Serra Rojas y un miembro del poder judicial, Mariano Azuela, diera una alternativa intermedia que no creara la idea de estancamiento o temor al cambio. Por ello se modificó la composición del Consejo Electoral de la Cámara de Diputados, antes integrada por lo Cámara de Diputados en función, y se creó el “recurso de reclamación” ante la Suprema Corte de Justicia de la nación con carácter declarativo. Con una propuesta equilibrada, no tan radical, las Cámaras optaron por aprobar la reforma al artículo 60 propuesta en la exposición de motivos.

⁷⁷¹ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Diario de debates*, núm. 14, *cit.*, [Consultado: 20 de enero de 2018, 14:23 hrs.].

⁷⁷² En el debate el Diputado Peniche Bolio, del PAN, señaló que no se podía ser juez y parte a la vez y propuso la creación de Tribunales de Derecho que actuaran con imparcialidad. A ello el Diputado Enrique Álvarez del Castillo, del PRI, respondió que la “autocalificación” había respondido en México por circunstancias particulares, evolución y tradición histórica. Estas posiciones diametralmente opuestas no modificaron el dictamen. En relación con el “recurso de reclamación”, el dictamen de la Cámara de Diputados estableció que el sólo peso moral de la opinión de la Corte Suprema sería más que suficiente para que el Colegio Electoral depurara su actuación y cuidara sus procedimientos, asimismo, aludió a que, si la opinión de la Corte no se tomaba en cuenta, no sería ella la que quedaría en desprestigio, sino el Colegio. Nuevamente el Diputado Peniche Bolio solicitó que la determinación de la Corte en el recurso de reclamación fuera un fallo inatacable y no una simple recomendación. Por el contrario, el Senador Ignacio Castillo Meña, del PRI, señaló que el carácter declarativo de las resoluciones de la Suprema Corte salvaguardaba su independencia y actuación como Tribunal de Derecho y no político electoral. *Cfr.*, Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la... cit.* pp. 123, 29, 130 y 241.

En congruencia con la reforma del artículo 60 constitucional, se reformó el tercer párrafo del artículo 97, se subdividió en dos párrafos y se recorrió el orden de los subsecuentes párrafos, para quedar así: ⁷⁷³

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios, que auxilien las labores de los Tribunales o juzgados donde hubieren recargado de negocios, a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la Investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La exposición de motivos señaló que la facultad de investigación de violaciones al voto público fue plasmada por el Constituyente de 1917, sin embargo, su poca inteligibilidad la convirtió en nugatoria. Se anotó como objetivo principal “el lograr un equilibrio” de los Poderes Federales como un medio de control horizontal para preservar el orden institucional, sin que la Suprema Corte apareciera como un órgano de anulación, sino que su intervención se concretaría a esclarecer posibles violaciones, lo cual se haría del conocimiento de los órganos electorales competentes para que éstos determinaran lo conducente⁷⁷⁴.

En el debate, el Diputado Francisco Hernández Juárez, del PPS, señaló que, en lugar de hacer intervenir a la Suprema Corte en cuestiones político-electorales,

⁷⁷³ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°...*, cit., p. 4 [Consultado: 6 de enero de 2018, 21: 32 hrs.].

⁷⁷⁴ Cfr., Cámara de Diputados, *Diario de debates*, núm. 14, cit., [Consultado: 20 de enero de 2018, 19:10 hrs.].

se debe optar por un Congreso con la suficiente autoridad moral para decidir sobre sus miembros. Por el contrario, el Diputado Víctor Manzanilla Scheffer, del PRI, respondió que la colaboración de la Suprema Corte otorgaba mayores garantías al voto público y recordó que se conservaría el principio de autocalificación, respetando la competencia de origen del Poder Legislativo. En el debate del Senado, el senador Cruickshank, del PPS, se opuso a la colaboración de la Suprema Corte, recordó las opiniones de Ignacio L. Vallarta quien consideraba “anárquico y monstruoso” que la Corte pudiera examinar los títulos de legitimidad de las autoridades por defectos electorales o vicios en el nombramiento. En respuesta el senador Rondero Zubieta, del PRI, replicó que Vallarta lo que hizo fue distinguir con toda claridad la diferencia entre competencia y legitimidad, con ello la Corte dejó de pronunciarse sobre la “competencia de origen”, sin embargo, siguió fallando sobre la legalidad de un proceso⁷⁷⁵, de cualquier proceso.

De toda esa diversidad de ideas e intereses, lo que resulta más valioso es la intensión los participantes de brindar legitimidad y legalidad a los procesos electorales. De ahí que Heróles, aunque no resultaba convencido⁷⁷⁶ del todo, optó por brindar un mecanismo recomendado por académicos de gran renombre, había

⁷⁷⁵ *Cfr.*, Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la...*, cit. pp. 180, 197, 279 y 328.

⁷⁷⁶ Heróles no resultaba convencido porque en el triunfaba la idea de que la Corte no debía inmiscuirse en asuntos políticos. Dicha tesis fue expuesta por Ignacio L. Vallarta en contra de la postura de José Ma. Iglesias que defendía la intervención de la Corte cuestiones políticas y que gracias a ella se interpuso a Porfirio Díaz en 1876 ocupando, en suplencia, el cargo de presidente de la República. Cabe aclarar que Vallarta lo que condenaba era la intervención de la Corte para calificar la legitimidad de las autoridades de los Estados, porque ello sería tanto como crear una “verdadera dictadura judicial”. En el Constituyente de 1917 ambas tendencias volvieron a manifestarse, ahora representadas por Hilario Mediana y Paulino Machorro Narváez, pero, con un argumento diferente. Hilario Medina se opuso a que la Corte interviniese en controversias que parecieron entre los poderes de un Estado para “no contaminar a los jueces”. Sin embargo, el Constituyente de 1917 estableció en el artículo 97 constitucional que la Suprema Corte interviniera en la calificación de las elecciones federales al tratarse de un “simple averiguación” correspondiente al “espíritu de sinceridad” de los constituyentes. El carrancismo intentó que no hubiera duda sobre los títulos de representación popular y que la corte adoptara un papel más participativo en el “sistema de pesos y contrapesos”. Esta facultad que fue inserta en el artículo 97 constitucional, es la facultad que en 1977 se reformó debido a que las diversas integraciones de la Suprema Corte, mostraron su oposición a intervenir en asuntos relacionados con elecciones; el PRI fue también opositor a esta intervención al ser el acusado de fraudes electorales; la izquierda desconfiaba de la intervención de la Corte al considerarla “antagonista”; y, la derecha se manifestaron contrarios a dicha facultad de la Corte sosteniendo que debería ser un Tribunal Electoral quien actuara en asuntos políticos. *Cfr.*, González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, México, UNAM, 1979, pp. 25, 27, 34, 43, 44 y 155.

que arriesgar. El pluralismo en el debate de estos artículos es innegable, pero no sólo eso, los estudios siguieron a lo largo del tiempo.

Al respecto, Quintana Miranda estimó inconveniente la reforma que estableció el perfeccionamiento de la actuación de la Suprema Corte en cuestiones de política electoral en el artículo 97 constitucional, ya que convertía a la Corte en órgano al servicio de autoridades administrativas y judiciales; con la “averiguación de oficio” la arrastraba al terreno de la política y la aleja de su misión jurídica; le quitaba eficacia jurídica a sus decisiones al no hacerlas coercitivas, lo que era incompatible con su papel de “Guardia de la Constitución”, ya que, quedaba limitada a entregar los resultados de la investigación a las Cámaras del Congreso de la Unión para que decidieran en última instancia. Asimismo, Quintana confirma que el texto Constitucional de 1857 no contenía nada relativo al voto público, siendo el proyecto de Venustiano Carranza en el que se propone dicha facultad y se implementa de manera “inconsulta”⁷⁷⁷.

A pesar del justo razonamiento que hace Quintana Miranda, en aquella época era importante modificar la visión que se tenía de los derechos políticos. En los años setentas aún no se interiorizaba a los derechos políticos como derechos humanos, aunque en 1948 las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se reconoció que los derechos políticos formaban parte del acervo de derechos humanos. Asimismo, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, suscrito por México, cuyo artículo 25 garantiza el derecho de participar en los asuntos públicos: elegir y ser elegido⁷⁷⁸. Ello explica que, sin aceptar directamente los derechos políticos como objeto de tutela judicial, se buscara su protección en la reforma de 1977 al establecerse que podrían llevarse a cabo violaciones a las garantías individuales “con motivo” de los procesos electorales, para lo cual se designaría una comisión especial de jueces o magistrados para investigar y dar protección mediante el juicio de amparo, cuando

⁷⁷⁷ Cfr., Quintana Miranda, Rafael, “La suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos Electorales”, en Acosta Romero, Miguel y Venegas Trejo, Francisco (coord.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 431-433.

⁷⁷⁸ Cfr., González Avelar, Miguel, *op. cit.*, p. 158.

lo juzgue conveniente o a solicitud del Ejecutivo, de alguna Cámara de la Unión, de los Gobernadores o de algún ciudadano (mediante el derecho de petición contenido en el artículo 8° constitucional)⁷⁷⁹.

La reforma al artículo 97 constitucional se explica desde el punto de vista ético, ya que lo que se intentó fue brindar certeza a los participantes y a los ciudadanos en las elecciones al clarificar y precisar la participación de una facultad de la Suprema Corte dada por el artículo 97 constitucional, ya prevista desde 1917. La Corte, al ser vista como un órgano con mayor “calidad moral” y además técnico, logró equilibrar, por lo menos en el imaginario colectivo, el carácter dominante que tenía la calificación de las elecciones por los miembros de sus Cámaras. Su reforma permitió colmar un vacío jurídico y político en defensa de los derechos políticos, puntualmente en la integración de los órganos estatales de elección popular.

Finalmente, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no resolvió en el fondo ninguno de los recursos de reclamación interpuestos. El medio de impugnación desapareció con la creación del primer Tribunal especializado en materia electoral: el de lo Contencioso Electoral en 1987⁷⁸⁰. Formalmente, el párrafo del artículo 60 constitucional que hacía alusión al medio de impugnación se derogó en 1986. Lo mismo ocurrió con la facultad del artículo 97 constitucional, no se ejercitó con resultados concretos y fue derogada en 2007.

E. Distrito Federal

Mediante la adición de una base segunda en la fracción VI del artículo 73 constitucional se derogan las fracciones XXIII y XXVIII:⁷⁸¹

El Congreso tiene facultad:

I a V.- (...)

⁷⁷⁹ Cfr., Quintana Miranda, Rafael, *op. cit.*, p. 439.

⁷⁸⁰ Cfr., González, Oropeza Manuel, “Un prefacio de la justicia electoral en México, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 5, núm. 9, julio-diciembre, 2009, pp. 63 y 76

⁷⁸¹ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°...*, *cit.*, p. 3 [Consultado: 6 de enero de 2018, 21: 49 hrs.].

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.- (...)

"2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale".

En la décima "Audiencia Pública", Edmundo Jardón Arzate, Representante de la Organización Unidad Izquierda Comunista, exigió restablecer el Derecho de los Ciudadanos del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes⁷⁸². Si bien no se logró adoptar la propuesta de Jardón Arzate, en la exposición de motivos, el Ejecutivo señaló que el referéndum y la iniciativa popular constituirían medios complementarios para el consenso, la expresión y la intervención de los ciudadanos en la administración de los principales servicios públicos que se prestan y en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local⁷⁸³. En apoyo a la iniciativa el diputado Eugenio Soto Sánchez, del PARM⁷⁸⁴, con relación al referéndum estableció que "la mejor forma de gobernar es estableciendo el dialogo permanente entre pueblo y gobierno, lo mismo para estrechar fuerza o disminuir diferencias, lo mismo en la tranquilidad que cuando se pretende quebrantar la paz"⁷⁸⁵. Lo relevante de esta reforma es que establece un antecedente para las reformas en temas de participación directa en las entidades federativas e incluso a nivel federal.

Aunque no se la importancia necesaria a la inclusión de mecanismos de participación directa o semidirecta, lo cierto fue que el pluralismo de la "Audiencia" que plasmaba intereses puntuales como el de la elección de gobernante en el entonces Distrito Federal sirvió para adoptar figuras constitucionales pluralistas. Eso es lo enriquecedor de las audiencias, los intereses y las ideas se pactan y equilibran a lo largo de los múltiples acuerdos. En las "Audiencias Públicas" de 1977, ni el PRI

⁷⁸² Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 250

⁷⁸³ Cfr., Cámara de Diputados, *Diario de debates*, núm. 14, cit., [Consultado: 20 de enero de 2018, 13:12 hrs.].

⁷⁸⁴ Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

⁷⁸⁵ Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la...*, cit., p. 149.

ganó todo, ni lo perdió todo, lo mismo con la sociedad pluralista que se dio cita en ellas.

F. Controles Intraorgánicos

Siguiendo con la redefinición de algunas funciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, se adicionó un tercer párrafo al artículo 93:⁷⁸⁶

Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Pese a que no fue un tema referido por los participantes de las “Audiencias Públicas”, de la desconfianza manifiesta hacia las funciones estatales en diversas intervenciones de los participantes, Heróles consideró que era importante establecer medios de control del poder intraorgánicos del poder Legislativo hacia el poder Ejecutivo. La exposición de motivos refirió que la finalidad era que el Congreso de la Unión coadyuvara con el Poder Ejecutivo en la tarea de supervisión de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo que se traduciría en nuevos puntos de equilibrio entre la Administración Pública y el Poder Legislativo⁷⁸⁷. En el debate, la diputada Ifigenia Martínez de Navarrete, del PRI, hizo una exposición minuciosa de las empresas de participación estatal mayoritaria, dijo que la reforma al artículo 93 constitucional era necesaria para poder hacer análisis objetivos acerca del carácter (fundamental o no) de cada una de las empresas y organismos descentralizados y con ello contribuir al fortalecimiento del régimen de economía mixto. El dictamen de la Cámara de Senadores aceptó la modificación de su colegisladora al proponer como mínimo la cuarta parte para los

⁷⁸⁶ Cfr., Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°...*, cit., p. 4 [Consultado: 7 de enero de 2018, 08: 29 hrs.].

⁷⁸⁷ Cfr., Cámara de Diputados, *Diario de debates*, núm. 14, cit., [Consulta: 20 de enero de 2018, 17:52 hrs.].

diputados, en el entendimiento de que el Estado debe actuar, en muchos casos, como un empresario Público⁷⁸⁸.

Reyes Heróles sin duda sabía que empresas como Petróleos Mexicanos debían estar vigiladas por alguien más que el Ejecutivo Federal. Su difícil experiencia como Director General de la empresa lo llevó a incluir en la Constitución un mecanismo para buscar terminar con la corrupción en esas áreas de la Administración Pública. Nuevamente la diversidad, las ideas y los valores expresados por los participantes en la audiencia fue filtrada por Heróles y se cristalizó en una facultad, que, de llevarse a cabo de forma correspondiente, daría satisfactorios resultados.

2. *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*

Luego de las “Audiencias Públicas” López Portillo y Reyes Heróles presentaron el proyecto de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977⁷⁸⁹. La nueva Ley, aun después de la dictaminación y debate en las Cámara, mantuvo las mismas propuestas de la iniciativa del ejecutivo. Ello no se debió a la obediencia que tenía el legislativo hacia el ejecutivo, sino a que la ley establecía a detalle los acuerdos ya tomados en las “Audiencias Públicas”. De ahí la importancia que tienen las leyes reglamentarias en las reformas constitucionales. En este caso el pluralismo de la reforma constitucional se consolidó en una de esas leyes.

Se cambió el nombre, de Ley Electoral a Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Como elementos relevantes previó el registro definitivo, con requisitos menores y el registro condicionado a los resultados de la elección (se pedía el 1.5% del total de las votaciones), ambos registros se harían

⁷⁸⁸ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Reformas a la...*, cit., pp. 174 y 232.

⁷⁸⁹ Secretaría de Gobernación, *Decreto que se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, México, 30 de diciembre de 1977, http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod_diario=201306 [Consultado: 8 de enero de 2018, 14: 12 hrs.].

ante la Comisión Federal Electoral y ya no ante el Secretario de Gobernación⁷⁹⁰. La LOPPE estableció la prerrogativa de los partidos políticos a contar con un mínimo de elementos para sus actividades) encaminadas a la obtención del voto popular (carteles, folletos y auxilio en recorridos electorales, el uso permanente de radio y televisión para la difusión de tesis, ideas principios, análisis político y económico; asimismo, estableció la figura de las Asociaciones Políticas Nacionales para participar en las elecciones federales mediante convenio de incorporación con un partido político, la fusión de partidos o agrupaciones políticas para crear una nueva organización política. En relación con los organismos electorales, la Ley anunció la participación de los partidos con registro condicionado en la Comisión Federal Electoral, el mecanismo de insaculación en la integración de las Comisiones Locales Electorales y los Comités Distritales Electorales; instauró un procedimiento técnico-censal para la actualización del Registro Federal de Electores. Finalmente, implementó un régimen de nulidades y recursos reguló el recurso de Reclamación ante la Suprema Corte sobre la calificación de la elección únicamente de Diputados Federales⁷⁹¹.

A consecuencia de la promulgación de esta Ley el Partido Comunista de México, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores obtuvieron su registro condicionado al resultado de las elecciones. Mostrando, en ese sentido, la eficacia a corto plazo que representó la reforma política de 1977. El Partido Mexicano de los Trabajadores no obtuvo ningún tipo de registro al principio, ya que no quisieron registrarse de inmediato pues consideraron que Ley tenía “limitaciones feroces”⁷⁹², sin embargo, el partido contaba con “una aceptable membresía y una dirigencia de alto nivel intelectual”⁷⁹³, tales como Heberto Castillo, Demetrio Vallejo, Armando Castillejos y Javier Paoli, y ello los posicionaba en lugar importante para la sociedad.

⁷⁹⁰ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, t. IV, pp. 8 y 316.

⁷⁹¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 318-321, 322-326 y 336-345.

⁷⁹² Junquera, Rafael, *op. cit.*, p. 54.

⁷⁹³ *Ibidem*, p. 35.

3. Ley de Amnistía.

En la quinta “Audiencia Pública”, Arnoldo Martínez Verdugo, representante de la Organización Partido Comunista de México (PCM), insistió en la urgencia de promulgar una Ley de Amnistía que abarcara a todos los presos procesados y perseguidos por motivos políticos. Asimismo, dijo que era indispensable reformar el Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales a fin de eliminar los delitos con fines de “represión política”, como el de sedición, motín, terrorismo y conspiración, contenidos en el Libro Segundo, Título Primero⁷⁹⁴.

Reyes Heróles coincidía plenamente con la propuesta, incluso en relación con los disidentes políticos practicó una política inclusiva a partir de aquel discurso en Chilpancingo. Se encargó de realizar reuniones con los familiares de los desaparecidos y perseguidos. Es así que la Ley de Amnistía propuesta por Martínez Verdugo, además de plasmar sus ideas e intereses, plasmó los acuerdos a los que Reyes Heróles llegó con los familiares de los involucrados. Los frutos de la ley se vieron reflejados rápidamente con la participación de expresos políticos en la vida política abierta. Sin embargo, como suele suceder en estos temas sumamente complejos, no todos quedaron plenamente conformes, para algunos empresarios y políticos la amnistía era una irresponsabilidad y para los Agentes de la Dirección Federal de Seguridad era un peligro, pues no querían ver en las calles a sus antiguos enemigos⁷⁹⁵. Heróles solía repetir contra quienes se oponían a Ley de Amnistía: “El terrorismo tiene que ser vencido principalmente por medidas políticas”⁷⁹⁶, es decir, señala que más represión y más encarcelados utilizando la justicia a modo ya no eran posibles.

Pese a las oposiciones de algunas élites poderosas, cúpulas empresariales y algunos sectores del PAN y del PRI, la Ley de Amnistía fue bien recibida en septiembre de 1978 porque fue construida por el pluralismo de la sociedad, en una

⁷⁹⁴ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 132.

⁷⁹⁵ Andrade, Julián, “La amnistía que sí fue”, *La Razón de México*, Marcaje Personal 25 de diciembre de 2017, <https://www.razon.com.mx/la-amnistia-que-si-fue/> [Consultado: 7 de octubre de 2018, 15: 18 hrs.].

⁷⁹⁶ Álvarez Nolasco, Ernesto, *op. cit.*, p. 36.

especie de “Audiencias” con los familiares y los defensores de los encarcelados y desaparecidos. Sin embargo, es de suma importancia agregar que la amnistía no fue fácil de lograr. Una de las demandas principales de los familiares fue conocer el paradero de los desaparecidos y de eso nunca se dio razón. Reyes Heroles estaba convencido de que habían muerto y así lo externaba a las madres de los militantes, bajo la premisa de “que más vale una mala certidumbre que una buena esperanza”⁷⁹⁷. A ese nivel de crudeza llegaban las reuniones con los familiares. Heroles sabía que las cosas no podían continuar así.

De ahí que, la amnistía no mencionara la cuestión de los desaparecidos, difundida por Rosario Ibarra y demás familiares de las víctimas. Tampoco fueron sujetos de amnistía los jefes y agentes de las fuerzas de seguridad, ya que el gobierno no admitía que, en el combate a la guerrilla, se hubieran cometido delitos por parte de las autoridades. Gustavo Hilaes señala que eso hubiera implicado “reconocer lo que el gobierno negaba con vehemencia: los excesos de la guerra sucia”. Eventualmente, de los desaparecidos ya no se supo nada, pues como menciona Hilaes, la presentación de los desaparecidos no era, ni es a la fecha, “una amplia demanda social” ⁷⁹⁸.

Pese a lo anterior, la reforma logró detener regularmente la cruenta ola de violencia y la acción punitiva del Estado. Sin embargo, como señala Rodolfo Duarte “la paz social requiere una tarea ininterrumpida en el mantenimiento de un sistema incluyente, que supere remanentes sociales y mantenga abiertos los canales de participación política”⁷⁹⁹. Reyes Heroles consiente de necesidad de crear un entorno pacífico, plural, tolerante y de respeto se apresuró a entregar resultados, en 1979 declaró que con la Ley de Amnistía aprobada por el Congreso de la Unión se habían beneficiado a 242 personas, de ellas 78 se encontraban en prisión, 72 llevando su proceso en libertad o con pena condicional, 42 estaban prófugas y 50 en el

⁷⁹⁷ Cfr., Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reyes Heroles: la historia...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 30.

⁷⁹⁸ Hilaes, Gustavo, “Los Avatares de una Justicia Pospuesta”, *Nexos*, México, 01 de julio de 2004, <https://www.nexos.com.mx/?p=11213> [Consultado: 30 de abril de 2019, 15:12 hrs].

⁷⁹⁹ Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heroles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 221.

extranjero. Asimismo, con el propósito de dar cumplimiento a la Ley de Amnistía, la Secretaría de Gobernación dirigió una atenta exhortación a los Poderes Legislativos locales de las entidades en que se presentaron delitos con móviles ideológicos o políticos, para la formulación de su propia Ley de Amnistía. En 14 estados de la federación las presentaron y a su dictado se beneficiaron 317 personas, en suma 559 personas fueron amnistiadas en país hasta 1979⁸⁰⁰. Sin duda este fue uno de los aportes más importantes de la reforma político electoral, ya que no sólo fue resultado de un acuerdo realmente pluralista, sino que permitió como lo dice el título de este capítulo generar más pluralismo.

III. Pensamiento de la sociedad abierta y de Jesús Reyes Heróles

En la autoría intelectual de la Reforma Política se encuentran José López Portillo, titular del Poder Ejecutivo y de la “voluntad política” que permitió las transformaciones democratizadoras y Jesús Reyes Heróles, quien reconociendo jerarquías se desempeñó como un subordinado, pero uno con grandes ideas, propositivo y perseverante en la misión de dejarlas plasmadas⁸⁰¹. En ningún documento, discurso o entrevista Reyes Heróles se dice autor de la reforma política electoral de 1977, su propósito fue darse a sí mismo un papel relevante como “intelectual político” pero “no necesariamente protagónico”⁸⁰² y en su caso lo logró.

Antonio Caram, publicó, en *Caballero* en diciembre de 1977 “*Y usted, ¿qué sabe de la reforma política?*”, que uno de los más ardientes propulsores de la reforma política había sido Reyes Heróles, destacó que años atrás, el 21 de febrero de 1972, Heróles en su discurso de toma de posesión como Presidente del PRI, dijo lo siguiente: “Lo hemos dicho y lo reiteramos: somos partidarios de reformas revolucionarias, no reformistas; reformas rápidas y profundas, pero armonizadas

⁸⁰⁰ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, “La reforma política y su repercusión en los Estados”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles. Hombre de acción, hombre de historia*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2005, p. 209.

⁸⁰¹ Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., pp. 185 y 186.

⁸⁰² Ibarra, David, “Reyes Heróles o la dignificación de la Política”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes...*, op. cit., p. 39.

entre sí y con el todo social, de modo que su adopción no resulte contraproducente”⁸⁰³. En discursos queda claro que fue en su época como presidente el PRI que Heróles comienza a evidenciar la idea de llevar a cabo una reforma política tanto interna o partidista como nacional, una reforma del régimen. Reyes Heróles comenzó a medir las condiciones para llevar a cabo su gran empresa, no la logró con Echeverría, aun así, fue perseverante y gracias al ascenso de López Portillo a la presidencia fue posible su implementación.

José Luis Rivas publicó para *Novedades* el 24 de febrero de 1978 “El ascenso hacia la historia” para describir a José López Portillo, a quien a partir de la reforma política ya no consideraba un mortal común, si no uno que estaba en los peldaños de la historia de un México necesitado de una fe. Rivas consideró a López Portillo como aquel hombre que pudo “contener las fuerzas destructivas de la propia sociedad y despertar los mejores sentimientos de la nación”⁸⁰⁴. No sólo Rivas lo decía, la sociedad destacaba el papel que realizó López Portillo, pues era claro que sin el apoyo del presidente las aspiraciones e ideas de Reyes Heróles no hubieran llegado lejos. López Portillo en sus memorias tituladas “Mis tiempos” señaló que confiado del talento y la energía de Heróles le encargó la preparación y formalización de la Reforma Política Electoral⁸⁰⁵. Portillo escribió “la obra legislativa en la época moderna es la expresión de la inteligencia y la voluntad colectiva, con su responsable histórico, en este caso, el presidente. Lo demás es vanidad o malas intenciones”⁸⁰⁶. De estas memorias cabe destacar que López Portillo reconoce en

⁸⁰³ Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, cit., p. 422.

⁸⁰⁴ *Ibidem*, p. 465.

⁸⁰⁵ México sabía que la reforma fue obra del ideólogo de la revolución y del Partido Revolucionario Institucional. Daniel Cadena Z. publicó en el *Diario de México* el 4 de abril de 1977, un artículo titulado “La Reforma Política” en que señaló que la dirección de Reyes Heróles en la Reforma Política confirmaba una vez más su condición de ideólogo de la revolución. Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, cit., p. 31. No solo su trabajo en el partido evidenciaba la autoría de Heróles. La trayectoria académica e intelectual del que llamaban maestro era indudable, incluso para sus detractores. La forma en que estaba redactada la iniciativa del ejecutivo solo podía ser obra suya. No faltó quien estuviera en desacuerdo con la reforma y con Heróles por considerarla rebuscada. El poco acceso de análisis de sistemas electorales comparados, lo justificaba, sin embargo, al pasar de los años, con más información electoral, se comprendió que los enunciados de representación proporcional se traducen en fórmulas matemáticas. Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 199.

⁸⁰⁶ Cfr., López Portillo José, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández editores, 1988, t. II, pp. 473, 694 y 695.

la autoría de la reforma política electoral de 1977 a Reyes Heróles, a la sociedad y a él como presidente; es decir, a una sociedad pluralista democrática.

Como el mismo Portillo reconoció, la reforma política electoral de 1977 tuvo un artífice: Jesús Reyes Heróles, pero su obra jamás hubiese sido posible sin diversidad de ideas, valores e intereses que le proporcionaron los participantes en las “Audiencias Públicas” y los padres de los desaparecidos, como quedó demostrado. Heróles adoptó propuestas de los abogados, jueces, políticos, legisladores, profesores, guerrilleros, madres de familia, entre otros, en prácticamente toda la reforma, siempre con el objetivo de sumar y unir ideas que favorecieran a México. Al mismo tiempo, fue gradual con algunas de sus ambiciones e ideas propias, las dejó fuera para conservar el “acuerdo en lo fundamental” en temas que no podían esperar y resultaban inexorables de cambiar o implementar en el mandato constitucional, como con el derecho a la información de los partidos políticos; en el financiamiento público; la representación de minorías (mediante la representación proporcional y el registro condicionado) y el restablecimiento de la paz con la Ley de Amnistía.

1. *La Reforma Constitucional de la sociedad abierta*

La reforma de 1977 fue una reforma paradigmática porque se realizó mediante un mecanismo de participación ciudadana sin precedentes, “Audiencias Públicas” eficaces, con debate y no simples exposiciones, sino con argumentos, ideas e intereses diversos que fueron retomados en la propuesta final de reforma constitucional. Fue una reforma profunda dirigida a hacer viable un “verdadero sistema de partidos”⁸⁰⁷, un sistema electoral representativo de la diversidad y un sistema de gobierno eficiente, en consecuencia, un sistema político democrático. No sólo fue una reforma que se crea indudablemente a través del pluralismo, sino que abre la puerta a más pluralismo de forma evidente al motivar a la participación de las diversas fuerzas políticas, al prever figuras como el referéndum y la iniciativa

⁸⁰⁷ Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 217.

popular, que si bien no se aplicaron, desencadenaron la visión de ciudadano consiente y participativo que sin duda llegaría a consolidarse en los años próximos, por ejemplo con la inclusión de consejeros ciudadanos en 1994 al entonces Instituto Federal Electoral. Así ocurre uno de los procesos de retroalimentación del pluralismo, el pluralismo siempre genera mayor pluralismo.

La reforma política no sólo inició el proceso de cambio político, mediante la proposición de democratización de los partidos y la sociedad, sino que detuvo el conflicto social y es probable que el económico. La reforma permitió renovar alianzas con la sociedad, estudiantes, obreros, empresarios y principalmente con la oposición, permitió renovar a la Constitución como contrato social del que habla Häberle⁸⁰⁸. Hoy se puede advertir que la reforma política electoral de 1977, que tuvo un apoyo general de la sociedad, así como del sistema y de la llamada izquierda mexicana, generó sin duda un nivel creciente de participación y pluralismo del sistema a lo largo de los años. Eso sólo fue posible porque fue la misma sociedad la que la creó, la que, con sus interpretaciones sobre la realidad, su cultura y su participación dieron a Heróles las herramientas para su confección y dieron como resultado una reforma para el desarrollo constitucional en México.

A. Derecho a la información y al financiamiento público.

En 1975 Reyes Heróles presidió y dirigió a la Comisión Redactora del Plan Básico del Gobierno 1976-1982, en él por primera vez en un documento de gobierno interno se hizo mención del derecho a la información, como aquel que “constituye una nueva dimensión de la democracia; una fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico: esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones”. El plan básico señala la importancia de dejar atrás la concepción del derecho a la información como equivalente a la libertad de expresión y exige entender el derecho a la información como aquel derecho que tienen los hombres como receptores de la información, el cual enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación conforme a sus aspiraciones. Se

⁸⁰⁸ Cfr., Häberle, Peter, *“La jurisdicción constitucional...”*, cit., pp. 647 y 650.

insistió en percibir el derecho a la información como “un instrumento de desarrollo político y social (...), una condición de la democracia, un instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alienadas con fines de lucro o poder; en suma, una prolongación lógica del derecho que a la educación tienen todos los mexicanos”⁸⁰⁹.

Con esa explicación sobre el derecho a la información resulta difícil comprender el acotamiento del derecho a la información que se hizo en la reforma política electoral, sin embargo, Paola Carmona destaca que fue una reforma que atendió a las necesidades más apremiantes del momento⁸¹⁰, cuyos objetivos eran proporcionar una serie de prerrogativas a los partidos políticos, tales como recibir financiamiento público en especie como accesos a radio y televisión permanente, papel, impresión, carteles, folletos y apoyo en traslados en campañas electoral, ello con la finalidad de hacer dar a conocer las propuestas, ideologías y los principios de los diversos partidos políticos⁸¹¹. A pesar de las críticas y lo acotado de la reforma en esta materia, Reyes Heróles y la sociedad pluralista democrática cumplieron con las exigencias de la realidad política del momento y sentaron las bases de una competencia más justa e informada. Si bien el derecho a la información se limitó a los partidos políticos, se considera que fue el primer paso que permitió la conquista y perfeccionamiento de un derecho a la información como deber ser: para todos.

⁸⁰⁹ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, et. al, *Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1975, pp. 11 y 12.

⁸¹⁰ Cfr., Carmona Díaz de León, Eugenia Paola, *op. cit.*, pp. 14, 148 y 149.

⁸¹¹ No obstante, la idea no resultó del agrado de todos. José Ángel Conchello publicó, en *El Universal* de 16 de diciembre de 1977 “Una ley inconstitucional”, en el que acusaba que la Secretaría de Gobernación estaba ejerciendo inteligentemente el derecho a la desinformación de todos los mexicanos, porque los candidatos a diputados, a senadores y a presidentes de la República contarían con ayuda para sus campañas, con ironía enlistó “carteles donde aparezca su retrato, su nombre y el escudo del partido que lo patrocine; además, también les van a proporcionar folletos donde aparezca la biografía del candidato, su retrato y la ideología que sustente”. José Robles Martínez publicó, en *El Heraldo de México* el 9 de diciembre de 1977 “El PRI en lugar de Cepillín”, que se imaginaba a un pobre ciudadano en un prolongado embotellamiento, escuchando por la radio de su automóvil el discurso del director de Tránsito que busca la senaduría de Guanajuato, apuntó que no era justo; que el ciudadano tenía derecho a la tranquilidad de su hogar y a poder disfrutar a “Cepillín” o las contradicciones de Luis el Toro o a reírse con “Neto y Titino” en lugar del disidente panista Conchello. Según Robles, en tono de burla, se corría el riesgo de que otra vez se incrementara en forma alarmante el índice demográfico con estos programas políticos en la pantalla chica. Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, *cit.*, pp. 306 y 342.

Aun así, para establecer un derecho a la información acotado, Heróles dedicó una gran labor de mediación para que los partidos políticos de oposición, el mismo Partido Revolucionario Institucional y la “opinión pública” estuvieran de acuerdo con el financiamiento que se estableció en la reforma política electoral de 1977.

Heróles sabía que no había opción y que era necesaria la aplicación de recursos, a raíz de que muchos partidos pequeños no contaban con los elementos mínimos, y aunque algunos miembros de estos también se oponían al financiamiento público, como Heberto Castillo, no sería conveniente dejarlos sin el apoyo, por lo menos en folletos o impresiones. Hoy, el tema del financiamiento público sigue siendo materia de debate, lo que es un hecho es que las prerrogativas otorgadas en 1977 fueron medidas que apoyaron al desarrollo político de la época, que incluso en otros países “apenas se exploraban”⁸¹².

B. Minorías

Reyes Heróles eligió a Mariano Otero como su “maestro de vida”, compiló su obra y la analizó inigualablemente. Heróles consideró a Otero como aquel intelectual que buscó comprender el “mundo social” mediante leyes inexorables que rigen el campo de la “cultura”; como el “intelectual político” que pensaba y por un impulso del interior sentía la necesidad de actuar, de luchar, de hacer algo. Además, Heróles aprendió de Otero a vivir y ser positivo entre dos mundos: el ideal y el real. De ahí su equilibrada forma de hacer política y derecho. Retomó de su “maestro de vida” que el ejercer el poder sin tenerlo, obliga a ordenar factores, aprovechar contradicciones, atemperar los ideales con el conocimiento de que la realidad que se resiste al cambio, a ser cauteloso y sagaz para no engendrar los efectos contrarios y optar por el gradualismo y la negociación. Por sobre todo aprendió de Otero el “acuerdo en lo fundamental” y la importancia de la representación de minorías⁸¹³. De ese

⁸¹² Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, *op. cit.*, p. 204.

⁸¹³ Otero brindó a Heróles no solo el lenguaje, las ideas y el pensamiento, sino que le otorgó el carácter para aplicar su legado e hipótesis política máxima: *el acuerdo en lo fundamental*. Otero, toma la idea de Burke y la adapta a México, la idea de que los intereses y las clases pueden coincidir en determinados conceptos e instituciones, ser solidarios en ciertos principios esenciales para su canalización legal y conservación de la paz

modo, los aprendizajes sobre la cultura, el equilibrio y el acuerdo fueron los elementos que le permitieron a Heróles a ejercer el poder sin tenerlo.

La primera ocasión en la que Heróles tuvo la oportunidad de materializar sus aprendizajes y ejercer el poder sin tenerlo, como lo tenían otros personajes, para construir un pluralismo partidista fue en 1963, año en que se reformó el artículo 54 de la Constitución para introducir la figura de “Diputados de Partido” y otorgar hasta 20 diputados a los partidos que hubieran obtenido menos de 20 triunfos, pero que hubiesen alcanzado por lo menos el 2.5% de la votación⁸¹⁴.

En diciembre 1962 Reyes Heróles era Diputado, de ese modo cuando llegó la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo que establecía la figura de los “Diputados de Partido” tuvo la oportunidad de discutir la reforma. Para ese momento Heróles apoyó la reforma tal como venía y rechazó el sistema de representación proporcional, propuesto por el Partido Popular Socialista, haciendo énfasis en la necesidad de estudiar, permanentemente, a la sociedad mexicana para encontrar soluciones que se adaptaran a su desarrollo y rechazó la “importación no razonada”⁸¹⁵ de técnicas electorales. Aunque pudiera parecer que Heróles estaba

social y la política. En otras palabras “con el acuerdo en lo fundamental se puede obtener la unidad nacional y, conociendo la composición misma de la sociedad mexicana, logara sus transformación, por acción de la ley y vía pacífica”. Del análisis de la obra de Otero, Heróles retoma la idea anterior y señala que el “acuerdo en lo fundamental” proviene de la distinción entre metas a largo plazo y acciones de transformación inmediata; del aprovechamiento de las fisuras y contradicciones de clases privilegiadas para avanzar en la paz y la unidad nacional. Asimismo, Heróles estudió que el “acuerdo en lo fundamental” es complementado por el de la *representación de minorías*. Pero sobre todo tendrá presente la discusión del proyecto de Constitución de 1842, en la que Otero postuló la representación de las minorías, con la idea de que la representación política sólo es buena siempre que sea el reflejo de la sociedad, presentó la teoría de la representación proporcional como complementaria de la mayoritaria, y reiteró que la representación nacional, con mayorías y minorías, respetando la coincidencia en lo fundamental, constituye la base de las reglas del juego, constituye el equilibrio. Otero estudió a Sismondi y Considerant para defender el derecho de las minorías y gracias a ellos plantea por primera vez la “representación proporcional” a través de cálculos matemáticos, incluso antes de John Stuart Mill en *Representative Government* de 1861. Lamentablemente, la propuesta de Otero no fue aceptada, en 1842 ni el 1847 cuando vuelve a proponer la “representación proporcional” en una ley secundaria. Reyes Heróles recordaría muy bien estos pasajes de la vida de Mariano Otero para construir el régimen democrático en México. Cfr., Reyes Heróles, Jesús, *Mariano Otero, Obras, recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar*, México, Porrúa, 1967, t. I, pp. 17 y 18, 23-27, 332 y 333.

⁸¹⁴ Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 197.

⁸¹⁵ Häberle precisamente invita a comparar culturalmente el derecho para poder explicar por qué textos iguales, o en este caso una misma figura como es el sistema de representación proporcional han dado motivo

dando una respuesta contraria a su pensamiento pluralista, lo que en realidad sucedió, fue que a Heróles le pareció que la fragilidad de la oposición, por una inconciliable divergencia de intereses y diferencias personales, podría generar una disgregación política en ese momento. Heróles optó y defendió “la solución mexicana para un problema mexicano” que había encontrado el presidente López Mateos con la implementación de los “Diputados de Partido”. Era una solución gradual que observó viable, y señaló: “el presidente López Mateos, sabedor de que lo que resiste apoya, ha querido dotar de un nuevo apoyo a la Revolución: la resistencia de una oposición orgánica. La verdadera plenitud del poder político demanda, casi por igual, la existencia de quienes lo apoyen y de quienes, responsablemente, se le opongan”⁸¹⁶.

Al implementarse la reforma que implantó la modalidad de “Diputados de Partido” desafortunadamente no se logró formar la imagen de pluralismo partidista en la Cámara de Diputados, ya que el único partido de oposición que tenía representantes era el PAN. El PPS y el PARM no lograron alcanzar el 2.5% de la votación total para obtener representación, por lo que tuvieron que “regalarles los lugares”⁸¹⁷. Reyes Heróles y la sociedad democrática conscientes del fracaso de la “solución mexicana” nunca dejaron de observar a las minorías. En 1972 como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, expuso la enorme necesidad de darle más representación a la oposición por otra vía diferente a la de “Diputados de Partido”, resaltó la descomposición de su partido y la emergencia nacional por la violencia que imperaba en el país. En cada discurso que pronunció en el CEN del PRI hizo mención de las minorías, de la violencia y también de los errores en su propio partido. Así, en 1976, Reyes Heróles en conjunto con una sociedad, con cambiantes condiciones económicas, políticas y culturales llevaron cabo los preparativos del que sería el proyecto que marcaría el inicio de la transición democrática en México: la reforma política de 1977.

y han requerido, en el curso del tiempo una interpretación distinta. *Cfr.*, Häberle, Peter, “Métodos y principios de la...”, *cit.*, p. 681

⁸¹⁶ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Diario de debates*, México, núm. 39, *cit.*, [Consultado: 20 de febrero de 2018, 15:23 hrs.].

⁸¹⁷ Rodríguez Araujo, Octavio, *op. cit.*, p. 45.

Como se ha venido mencionando, desde que se anunció la reforma política electoral, surgieron diversas opiniones, los escépticos fueron muchos, hubo quienes pensaron que la reforma de 1977 era una más de las “reformas reformistas”, otros más pensaron que las reformas no se aplicarían en la realidad, que era sólo una simulación para que el partido oficial se mantuviera en el poder. Por otro lado, los militantes del PRI no querían ceder espacios, algunos ni un poco, se mostraban temerosos y molestos ante la idea de perder privilegios. Es por ello que Reyes Heróles durante y después del proceso de reforma constitucional tuvo que aclarar⁸¹⁸ en repetidas ocasiones que “la reforma política no iba en contra de nadie ni de nada, que estaba a favor de México, y se perfilaba como un medio para hacer más sólida y fecunda la estabilidad política, sobre la base de que “la sociedad en descanso no era quietud, era movimiento y transformación”⁸¹⁹.

Entre los “críticos y escépticos” opositores y los “temerosos” oficialistas, estaban otros, los que “no entendían” de que se trataba la representación proporcional. Miguel Ángel Granados Chapa publicó, en *Cine Mundial* el 15 de diciembre de 1977 “*Plaza pública*”, que si bien el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, había declarado que a la par de la reforma política se tenían que

⁸¹⁸ Para calmar los ánimos, Reyes Heróles envió un mensaje a los partidos de oposición, señaló: “son las oposiciones y los conflictos de intereses los que ponen frenos a las acciones precipitadas y erigen la deliberación en una necesidad, son los que hacen de todo cambio un compromiso del que nace naturalmente la moderación”. Cfr., Reyes Heróles, Jesús, “Mirabeu o la política”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos de la..., cit.*, p. 401.

Después de que se promulgó la reforma política Heróles mando un aviso a quienes seguían más preocupados o inconformes con la reforma que por ponerse a trabajar para su electorado, indicó: “la nación no es para los partidos, los partidos son para la nación”. Reyes Heróles, Jesús, Discurso (1978): “Avanzamos en la democracia, perfeccionándola o retrocedemos”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles. Hombre de acción, hombre de..., cit.*, p. 203. A los inconformes eternos les dijo: “En política, junto a la responsabilidad de las mayorías están la de las minorías, las primeras creyendo que el gobierno no se equivoca y las segundas cayendo en la crítica contumaz de todo”, y advertía que la reforma política ensancharía la capacidad de acción transformadora por la vía política, ampliaría la participación y daría la oportunidad de que las distintas ideologías, con un verdadero mínimo de adherentes (...) estuvieran representados. De esa forma Heróles mandó el mensaje de que la crítica sin sentido ni argumento era irresponsable y más si provenía de una ideología sin adherentes, pero equilibró el mensaje al advertir la representación de las más fuertes minorías. Así era Reyes Heróles en sus lecciones políticas, siempre elegante y algunas veces, con los necios, manipulador, no uno negativo, al contrario, un manipulador que sumaba. Cfr., Reyes Heróles, Jesús, Discurso (1979): “La reforma política y su repercusión en los Estados”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles. Hombre..., cit.*, pp. 207 y 208.

⁸¹⁹ Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Seguimos aprendiendo de la Revolución, tiene vigencia”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús..., op. cit.*, p. 231.

dar procesos de “culturización y politización”, no concebía a los comités distritales de *San Andrés Chalchicomula o de Tlapa o de San Pedro y San Pablo Etla* utilizando y traduciendo a números conceptos electorales como “representación proporcional”, “primera proporcionalidad”, “porcentaje mínimo”, “cociente natural”, “cociente rectificado” y “resto mayor”⁸²⁰. Ese tipo de elementos jugaron paradójicamente a favor y en contra de Reyes Heróles para que fuera una realidad la propuesta de representación proporcional al sistema electoral mexicano. A pesar de eso ningún obstáculo modificó el eje más importante de la reforma, porque la sociedad pluralista empujaba desde la profundidad cultural un cambio y una apertura hacia la diversidad.

La conformación proporcional de la Cámara de Diputados era sólo el comienzo y Heróles no dio marcha atrás ante las críticas, porque estaba seguro de estar representando a la sociedad y la realidad, a su diversidad. Muestra clara de que Heróles buscó y apostó por un verdadero y equilibrado cambio de régimen mediante la representación proporcional, fue la previsión de restringir el derecho del partido mayoritario a que le fueran asignadas diputaciones de representación proporcional⁸²¹, así como el registro condicionado y el definitivo con requisitos mínimos. Asimismo, las asociaciones políticas nacionales, propuestas por Reyes Heróles desde las “Audiencias Públicas” y luego plasmadas en la LOPPE, como figuras intermedias, que, sin satisfacer los requisitos de un partido político, contarán con capacidad de acción e ideología definida⁸²².

En conclusión, el cambio de régimen de uno cerrado hacia uno pluralista que fue guiado por Reyes Heróles, sólo se entiende por el empuje de la sociedad pluralista representada por los académicos, abogados, politólogos, partidos políticos sin registro y con registro, funcionarios y jueces que cristalizaron su cultura y realidad política para actualizar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y así garantizar su fuerza normativa. Heróles sólo conjuntó dichas

⁸²⁰ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, cit., p. 336.

⁸²¹ Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., pp. 198 y 199.

⁸²² Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma Política. Audiencias...*, cit., p. 79.

exigencias y les dio forma jurídica a las “cristalizaciones culturales”, a la “cultura constitucional” de la sociedad, a las interpretaciones constitucionales de la “sociedad abierta”⁸²³ en México.

C. Amnistía

Reyes Heróles era presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI cuando la guerrilla comenzaba a dar serios problemas al gobierno, pues exponía sus errores, por lo que señaló: “La guerrilla cuando de verdad lo es, se caracteriza por la eficacia de su acción política. Y yo me pregunto: ¿pueden realizar acción política quienes aislados carecen de todo contacto con el pueblo? Evidentemente no”. Es claro que Reyes Heróles se refería a la guerrilla rural, misma que nunca alcanzó las grandes ciudades. Sin embargo, en los años setentas comenzaron a surgir una serie de secuestros con móviles políticos, algunos jóvenes estudiantes en la ciudad seguían la misma “tendencia insurrecta” que se daba en la periferia, a ellos se les denominó “guerrilla urbana”. A esos jóvenes Reyes Heróles también les dirigió un mensaje: “La verdadera insurgencia de la juventud se da en las aulas, en la política, en la actuación cotidiana, pensando en todo momento en construir y no en destruir, en mejorar y depurar, y no caer en el estéril negativismo”. El mensaje de Heróles buscaba atraer a los jóvenes al debate, a la organización y a evitar los absolutos⁸²⁴.

Reyes Heróles exhortó a los jóvenes a ser realmente revolucionarios, les dijo:⁸²⁵

“así como no basta la violencia para que estemos frente a una revolución, no es suficiente la paz, si no es dinámica, si no es aprovechada para reformas revolucionarias, si no está acompañada de una auténtica revolución” [y, en apoyo

⁸²³ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 263-265.

⁸²⁴ Pese a su espíritu conciliador, mostró un total rechazo a la guerrilla y a la violencia. Heróles señaló en uno de sus discursos: “En todo terrorista hay impotencia política e incapacidad organizadora; en todo terrorista existe un deseo de hacer una revolución solitaria, sin que le importe el consentimiento de las mayorías; en todo terrorista hay un maniático creyente en su absoluto, que intenta fieramente imponerlo a sus semejantes (...)”. Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI “Todo a su tiempo”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., pp. 124 y 126.

⁸²⁵ Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Hagamos política en todas partes”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit. p. 102.

a los que seguían las vías legales, señaló] “respeto para quienes, pensando distinto a nosotros, a partir de partidos políticos tratan de disputarnos la confianza del pueblo; respecto también para aquellos que, pensando distinto a nosotros, no han querido o no han podido organizarse en partidos políticos”.

Con este mensaje se puede leer que Reyes Heróles en términos llanos pidió el cese a la violencia y la construcción de la paz para erigir en conjunto con la sociedad la reforma política necesaria para aquellos que no habían podido constituirse en partidos políticos y con ello una verdadera revolución.

Una vez lograda la reforma política electoral, Reyes Heróles dio algunas declaraciones a partir de las cuales mucho se especuló sobre la amnistía. *El Heraldo de México* publicó el 6 de agosto de 1977, “*Esperar que JLP restaure la legalidad*”, indicó que el titular de Gobernación reconoció que, por razones varias, se habían relajado en el país el derecho y su obligatoriedad, y asentó que, en este momento, la tarea urgente y decisiva del gobierno de López Portillo, era restaurar los principios de legalidad y obligatoriedad. Heróles declaró al periódico: “El despotismo, finalizado, sea cual fuere su pretexto y forma, surge inexorablemente de la violación de las leyes, provenga ésta de los gobernantes o de los gobernados”⁸²⁶. Es decir, Heróles reconoció la violencia por parte del Estado y de la sociedad y la rechazaba. Incluso Heróles nunca propuso hacer frente a la guerrilla con más violencia, por el contrario, desde el principio apostó por una solución pacífica y medidas políticas⁸²⁷. Y así lo hizo, las medidas políticas fueron la promulgación de la Reforma Política y de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Otra medida política y jurídica, con la que además se hacían ciertas las especulaciones de la opinión pública, fue la publicación en 1978 de las Leyes de Amnistía (federal y locales). Lo más sobresaliente de estas leyes, fue que su eficacia fue garantizada desde su forma de creación, ya que en ella participaron y se debatieron las interpretaciones de la sociedad, principalmente de los padres de jóvenes desaparecidos o encarcelados, así como los defensores de los presos, de

⁸²⁶ Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios*, México, Gaceta informativa de la Comisión federal electoral, 1977, t. II, p. 441.

⁸²⁷ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, “La reforma política y su repercusión...”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles. Hombre...*, cit., p. 209.

universitarios, académicos e intelectuales que estaban claramente en contra de la persecución política. Reyes Heróles se reunió en múltiples ocasiones con todos ellos, situación que además de compleja requería de sensibilidad política para entender la realidad atroz que estaban viviendo. Sólo así, con la emisión de una Amnistía creada por el gobierno y la sociedad se logró la reconfiguración y el cambio de rumbo de México, se alcanzó la paz.

La Ley de Amnistía Federal de 1978 tuvo tal alcance al proteger a los guerrilleros o presos políticos de ser perseguidos, que apenas a inicios de 2015 fue abrogada. Una prueba de su eficacia se dio en 2002, cuando gracias al amparo de la Amnistía de 1978 por parte de unos exguerrilleros, la Procuraduría General de la República se negó a dar cabida a la petición del Ejército que exigía que juzgara a ex miembros de la guerrilla comandada por Lucio Cabañas por haber asesinado a militares. Al respecto los exguerrilleros argumentaron que era un intento por intimidarlos por exigir justicia para encontrar a desaparecidos y víctimas de violaciones a derechos humanos por parte precisamente de militares⁸²⁸. Lo cual resulta creíble en un país sumido en la violencia, desde hace ya largos años. Es más tal fue su eficacia, que ante el problema de seguridad que se vive actualmente en México ronda la idea de una Amnistía para terminar con la llamada guerra contra el narco.

D. Reforma Interna

Reyes Heróles consideraba que para ser político e incidir en la realidad del país había que estar preparado, solía decir: “Política, difícil pero preciosa, si en algo consiste es en educación, empezando por la propia y la autoeducación colectiva”. No era casualidad que hiciera referencia a la educación y a la preparación, ya que le parecía que muchos acuerdos del partido o decisiones no tenían justificación más que la “anuencia de alguien poderoso”. Durante el tiempo que presidió el CEN del

⁸²⁸ Cfr., Alcántara, Liliana y Ramos, Jorge, “Gozan de Amnistía guerrilleros acusados”, *El Universal*, México, La primera, 3 de octubre de 2002, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/13217.html> [Consultado: 7 de octubre de 2018, 13:14 hrs.].

PRI intentó modificar los procesos de toma de decisión, dijo a los miembros del partido: “Hagamos mucha más política, acabemos con la politiquería. Tenemos que elevar la contienda interna (...) olvidar las antecámaras y los corredores en las oficinas públicas de funcionarios o dirigentes. Soluciones en la base y con ella, no arreglos de cúpula”⁸²⁹. Discursos como este le valieron muchas enemistades con las élites del poder, con el partido e incluso con funcionarios.

En contra de las cúpulas y los discursos cargados de demagogia sostuvo: “A veces a nombre de la democracia se trata de justificar la ineficacia; con frecuencia se invoca una democracia en que los votos se pesen y no se cuenten, en que el poder, el prestigio y la ilustración, cuenten más que la mera naturaleza humana, que el mero ser hombre o mujer”⁸³⁰. Con esas palabras Reyes Heróles hacía referencia al nepotismo, a la falsa preparación y a las promesas vacías de la élite política en México. Para no ser parte de los mismos hábitos, Reyes Heróles se propuso, primero, diferenciar al partido respecto del Estado para ello convocó a la VII Asamblea Nacional en octubre de 1972. No logró cambiar la percepción del partido, no obtuvo ningún resultado. Otro intento fallido de Heróles fue al formular el Plan Básico de Gobierno para el candidato de 1976, porque antes de que éste se firmara, Echeverría ya había nombrado sucesor a José López Portillo, con ello la fórmula esgrimida por Heróles “primero plan y luego hombre” se venía abajo. Heróles, al no poder hacer nada en el partido, renuncia y regresa al Instituto Mexicano del Seguro Social⁸³¹.

Reyes Heróles nunca olvidó que tenía mucho trabajo pendiente con la reforma interna del PRI, ya como Secretario de Gobernación en plenas negociaciones de la reforma retomó el tema una y otra vez, sin embargo, volvió a quedar en la estacada. Al respecto Duarte señala que no es casualidad que las mayores dificultades de la Reforma Política, tanto en su diseño como en su

⁸²⁹ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Hagamos política en todas partes”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., pp. 100 y 106.

⁸³⁰ Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI “Todo a su...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 116.

⁸³¹ Cfr., Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reyes Heróles: la historia...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 24-27.

implementación, se presentaran en el interior del régimen ya que los cambios amenazaban ventajas, intereses y privilegios al interior del partido⁸³². De ese modo y debido a que no se produjo ningún cambio al interior del partido durante la creación de la reforma comenzaron a surgir especulaciones sobre la misma.

Francisco José Paoli publicó, en *Proceso* el 20 de junio de 1977 “*Carrera: crisis económica-reforma política*”, que había demasiada soberbia en los “políticos oficialistas” que no estaban dispuestos a ceder posiciones de poder cuando el voto se las otorgara a la oposición, porque los oficialistas estaban acostumbrados a la prepotencia, a distribuir migajas con diputados de partido y eso no auguraba una reforma profunda⁸³³. Paoli estaba en lo cierto, el partido en el poder no quería ceder y a ello tuvieron que enfrentarse Heróles y toda una sociedad cansada de los abusos. Heróles y la sociedad pluralista no lograron reformar el PRI en su interior y optaron por una mejor solución, reformar el sistema político y obligarlos a adaptarse a los cambios, bajo el riesgo de extinguirse.

2. Elementos clave de Reforma Constitucional

Como se puede observar, fueron varios los elementos que provocaron el éxito de la reforma político electoral. Los más importantes son el pluralismo organizado a través de un mecanismo de participación de la sociedad del que se ha venido haciendo referencia en toda la investigación; la visión cultural la Constitución; el liderazgo de una élite; el “gradualismo” y el realismo. Debido a la interacción de dichos elementos el pluralismo se retroalimenta y produce desarrollo constitucional.

Se hará referencia directa a la influencia de Heróles y en general a la sociedad pluralista, pero ello no significa que la sociedad en general hubiera tenido una participación menos significativa, incluso el primer elemento del éxito de las reformas es el pluralismo democrático, ello no se debe perder de vista, ni confundirse. Sin embargo, para efectos de sistematización y ejemplificación en el análisis se

⁸³² Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 184.

⁸³³ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, cit., p. 373.

destacan de forma puntual los elementos en Reyes Heróles por ser él el personaje que organizó y confeccionó la reforma constitucional a partir del pluralismo, de la “cultura constitucional”, de las interpretaciones constitucionales y las “cristalizaciones culturales” de la sociedad que lo rodeaba. Lo que de ningún modo significa que dichos elementos como el realismo o la visión cultural sólo estén en Heróles, por el contrario, todos los elementos son característicos de una “sociedad abierta”⁸³⁴ y retroalimentan al pluralismo para arribar al desarrollo constitucional, ya que de otra forma nada sería posible.

A. Pluralismo y Audiencias Públicas

El elemento más importante del éxito de la reforma política electoral de 1977 y con ellos del desarrollo constitucional fue el pluralismo expresado en el mecanismo de “Audiencias Públicas” que se implementó. Las “Audiencias Públicas” fueron convocadas por el Ejecutivo, pero en ellas intervinieron representantes de partido, legisladores, un juez, académicos, politólogos, intelectuales⁸³⁵, profesores, activistas y la sociedad participativa en general⁸³⁶, entre ellos hombres, mujeres, jóvenes y adultos desde la profundidad cultural. Cabe aclarar que además de las “Audiencias Públicas” formales, se realizaron otras reuniones con los familiares y los defensores jurídicos de los desaparecidos y de los presos que desde los años sesentas sufrían los excesos de un gobierno autoritario. El pluralismo de ideas, intereses y valores expresado de las “Audiencias Públicas” formales e informales dio como resultado una reforma constitucional que no sólo actualizaba la norma constitucional, sino que la encaminaba a crear nuevas realidades para la sociedad, realidades más justas y democráticas. De ese modo, las “Audiencias Públicas” de

⁸³⁴ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como...*, cit., p. 39-41.

⁸³⁵ Heróles proponía “hermanar al intelectual y al político. Concebir la política como una “actividad cultural”. Señala que la cultura tiene un claro sentido político, pues, supone la búsqueda de perfeccionamiento empezando por el propio y, por tanto, implica perenne transformación. Así la figura del intelectual político existe justificadamente⁸³⁵. Cfr., Reyes Heróles, Jesús, “La historia y la Acción”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos...*, cit., pp. 31-34.

⁸³⁶ Heróles aprende de Habermas que “la participación política es un producto, pero también puede ser un productor”, productor de cambios, de desarrollo y de “estabilidad dinámica”; es decir, de “ajustes y reajustes”, de continua “movilidad popular” y de “flexibilidad”. Cfr., Reyes Heróles, Jesús, “La reforma política y su repercusión...”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles. Hombre...*, cit., pp. 206, 210 y 211.

1977 son prueba de la eficacia de dicho mecanismo de participación y debate pluralista, ya que las exigencias de los participantes fueron tomadas en cuenta para la iniciativa de reforma constitucional.

El pluralismo manifestado en tales “Audiencias Públicas” fue ordenado por Heróles, su deber consistía en “sumar fuerzas y no restarlas por pruritos personales o escrúpulos excesivos”. Para él el “cotejo” de ideas permite abordar las contradicciones, conciliarlas, superarlas y elaborar el orden nacional de prioridades⁸³⁷ y así lo hizo. Al final el intercambio y debate de ideas dio como resultado una reforma plural, realizada con las voces que demandaban el cambio, sin decisiones impuestas, ni acuerdos forzados. Las “Audiencias Públicas”, a las que convocó el Ejecutivo Federal y en las que hubo una participación pluralista que Heróles tuvo que filtrar, tuvieron como objeto lograr lo que él mismo propugnaba en sus discursos, hacer que: “la sociedad civil sea cada vez más sociedad política y de esta manera evitar que el Estado se aleje y se sobreponga a la sociedad”⁸³⁸. Es decir, sólo con pluralismo se obtiene más pluralismo, sólo la participación de la sociedad como intérprete constitucional pueden crear y por supuesto dar eficacia a una reforma constitucional.

Respecto a la eficacia, Víctor Manzanilla Schaffer publicó, en *El Día* el 8 de agosto de 1977 “*La reforma política hacia la sociedad de consenso y no de conflicto*”, algunas advertencias del Secretario de Gobernación: una reforma política no puede suplir la configuración que una sociedad tiene en el ámbito político. Puede ayudar a que se mejoren los aspectos políticos de la sociedad. Es un instrumento para el progreso, pero no es en sí el progreso político⁸³⁹. Es decir, Heróles estuvo siempre consciente que sólo el pluralismo antes, en la creación y en la vida de la reforma política es el eje central del progreso político, del progreso Constitucional.

⁸³⁷ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Todo a su...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., pp. 123 y 129.

⁸³⁸ Reyes Heróles, Jesús, “La reforma política y su repercusión...”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles. Hombre...*, cit., p. 207.

⁸³⁹ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, cit., p. 463.

El pluralismo en lo pequeño, en lo cultural, en el día a día es la estructura del desarrollo constitucional.

B. Constitución como Cultura

Heróles, asiduo lector de Heller, concebía a la Constitución como un texto “vivo, que se funda en las relaciones sociales de la nación y permite ser modificado, a la luz de realidades distintas y de ampliación de ideas, lo que ha hecho que opere como instrumento transformador de la realidad y susceptible de modificarse cuando la propia realidad y el progreso lo requieren”⁸⁴⁰. Heróles hace referencia a una constitución Construida por la sociedad, una Constitución que transforma la realidad pero que también se transforma para adaptarse a la realidad. El político intelectual destaca la participación de la nación, el pueblo, la sociedad o los ciudadanos cuando refiere que la “Constitución viva” será reformada, sólo si sigue sus “líneas esenciales”, es decir la realidad, las relaciones sociales de la nación. De otra manera la misma “Constitución viva” la rechazará⁸⁴¹.

Para Heróles, distanciándose de Lasalle, la Constitución “no solo expresa y condena los intereses y peticiones de los factores reales de poder”, sino que “prevé la posibilidad de ir más allá dentro de su propio cuerpo ideológico, dentro de la amplitud de sus metas y miras, dentro de una perspectiva que, siendo histórica en su entraña, permite y obliga, por el impulso logrado, ir más allá permanentemente”⁸⁴². Con esto se refiere a las diversas aspiraciones de los ciudadanos pueden ser ancladas a los ideales que la propia Constitución establece como la historia lo ha comprobado y lo sigue comprobando.

Es más que claro su entendimiento cultural de la Constitución, incluso la llama “Constitución viva” de la misma forma que Häberle le llama a la Constitución

⁸⁴⁰ Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Hagamos política en todas...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, cit., p. 98.

⁸⁴¹ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, “Seguimos aprendiendo de la Revolución...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 224.

⁸⁴² Reyes Heróles, Jesús, Discurso (1978) “Avanzamos en la democracia...”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles. Hombre de acción, hombre de...*, cit. p. 193

del Estado Constitucional, lo cual no es casualidad, ya que ambos tienen la referencia directa de la Teoría de la Constitución de Heller. Por otro lado, Heróles igual que Häberle hace constante referencia a defender y proteger la Constitución, la Ley y el Derecho para que estos protegieran a la sociedad frente a la intransigencia y la violencia de unos y otros⁸⁴³. Se refería a la violencia de la guerrilla y del Estado y para terminar con la misma no sólo escribía sobre teoría constitucional y sobre política, sino que, apoyado totalmente en la sociedad pluralista, en la cultura de los ciudadanos y en sus anhelos expresados en las “Audiencias Públicas” protegió y desarrolló a la Constitución en aquel 1977.

C. Liderazgo de la Élite

Heróles era parte de la verdadera élite gobernante, de la élite que la “sociedad abierta” necesita. Él mismo aconsejaba identificar a las élites o a “aquellos que esencialmente tienen capacidad transformadora y pueden, por tanto, coadyuvar a la acción” para sumarlas a los propósitos de cambio⁸⁴⁴. Hacía énfasis en que: “nunca hay ausencia de poder. El poder que pierde el Estado, un partido, una clase o un grupo, lo obtienen casi automáticamente otros grupos, partidos o clases”⁸⁴⁵. Asimismo, advertía que las “clases superiores de la sociedad se debilitaban sucesivamente”⁸⁴⁶ y con ello dibujaba una zona de acción, que como ya se observó existe en el campo de las élites, para todos los que estuvieran dispuestos a participar. Heróles decía que con aprovechar las “contradicciones entre poderes y manteniendo la unidad en el poder revolucionario” se podían dar pasos firmes en la construcción de una “nueva sociedad”⁸⁴⁷ y así nuevamente daba una pista del funcionamiento de las élites poderosas, y establecía que mientras mantenían sus

⁸⁴³ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Todo a su...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 127

⁸⁴⁴ Cfr., *Ibidem*, p. 123.

⁸⁴⁵ Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Creemos en el poder y la eficacia de la política”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 156.

⁸⁴⁶ Reyes Heróles, Jesús, “La sociedad que se derrota”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos de la...*, cit., p. 102.

⁸⁴⁷ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Creemos en el poder...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 156.

propias luchas por persistir como élites, la sociedad podía unirse y aprovechar los espacios para el cambio.

Heróles perteneció a la élite política o gobernante que aceptó haber cometido como dirigente muchos errores. Advertía que a un hombre sólo se puede conocer cuando tiene poder, porque el poder “transforma”, a unos “para bien y a otros para el mal”. Lo decía porque conoció bien a sus contemporáneos miembros de la élite política, pues pese a ser uno de ellos⁸⁴⁸, era distinto a muchos⁸⁴⁹. Su visión era la de un individuo comprometido con la nación, que al mismo tiempo que manipula, juzga y se equivoca. Sin duda él no fue lo que criticaba: un “moralista que en su pudibundez evidencia un alma boba”⁸⁵⁰, incluso desconfiaba de aquellos que decían “no tener ambiciones”, ya que, creía que “la ambición legítima de hacer y de ser son móviles muy eficaces”, pensaba que ojalá toda la sociedad estuviera llena de ambiciones. Y remataba: “La ambición de parecer de disimular es una ambición de quinta categoría”⁸⁵¹. Era sincero, tenía valores, firme en ideas, mas no en absolutos, valiente siempre que valiera la pena y sobre todo un pluralista que quería ver despertar a la sociedad en el debate.

Heróles fue del tipo de élite política que comprendía “históricamente a la sociedad”⁸⁵², por ello no le importo correr riesgos que otros políticos temían. Carlos Sirvent publicó en Excélsior el 2 de mayo de 1977 “*Reforma Política: peligro para el*

⁸⁴⁸ Era tan distinto y la vez parte del sistema que Juan José Hinojosa publicó, en *Proceso*, el 9 de abril de 1977 “Reformar la conducta política”: “Jesús Reyes Heróles era un hombre del sistema; había sido diputado, director de petróleos mexicanos, director del complejo Sahagún, jefe del PRI, director del Seguro Social y Secretario de Gobernación; “hombre de palabra brillante, reflejo de sólida cultura, elude en sus discursos - siempre escritos- las frases gastadas y vacías del “jilguerismo” oficial; en la densidad del pensamiento excluyen el insulto grosero y envuelve en ropajes de inteligencia la soberanía aprendida en la militancia”. Cfr., Comisión Federal Electoral. *Reforma política. Comentarios...*, cit., p. 54.

⁸⁴⁹ Jorge Eugenio Ortiz publicó en *El Universal* el 12 de agosto de 1977 “Sueño de la democracia en México”, que debían reconocer, que, a diferencia de otros políticos de ese mismo grupo del poder, el licenciado Reyes Heróles aún expresaba su apego a los principios de la vida democrática. Muchos otros habían acabado por enarbolar descaradamente la bandera de: “nomás mis pistolas truenan. Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, cit., p. 482.

⁸⁵⁰ Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Creemos en el poder...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., pp. 163-164, 172.

⁸⁵¹ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI “Hagamos política en todas partes”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, cit., p. 100.

⁸⁵² Reyes Heróles, Jesús, “Estudio preliminar a las obras de Mariano Otero (fragmentos)”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos...*, cit., p. 85.

PRI” y explicó que la reforma generaba al régimen dos grandes problemas, primero su debilitamiento político al reconocer nuevos partidos, y segundo el fortalecimiento de las fuerzas políticas que negociarían al exterior de los órganos del PRI e irían construyendo un proyecto nuevo para México⁸⁵³. Nada lo detuvo, ni la “sociedad abierta” tampoco permitiría que los detuvieran. Ya estaban trabajando en equipo y lo hacían muy bien, ya que Heróles siguió sus propias reglas en la política: “pasión, pero a la par, mesura, sosiego interno y dominio de sí mismo, para no intentar dominar a otro u otros; aspirar a dominar las cosas, más no los hombres”⁸⁵⁴. Lo que permitió un acoplamiento perfecto entre él y la sociedad.

El tipo de élite política que fue Reyes Heróles no es común, fue un político y un intelectual⁸⁵⁵, acusado de tener “la expresión más rica del lenguaje político mexicano contemporáneo”⁸⁵⁶. Heróles consideraba que ambas élites (política e intelectual) se alimentan entre sí y generan un producto que corresponde a las dos: “intelectual político”; ello como respuesta, por una parte a la caracterización que el político ha hecho: “el intelectual, ante la grosera realidad que irrumpe sus juegos mentales”, y, por otra, a la idea que el intelectual por su parte argumenta: “la obligación que éste tiene de salvaguardar la pureza de ideas” y que ve en el político un hombre carente de “posiciones doctrinales”⁸⁵⁷. Con ello, Heróles se podría clasificar como un elitista cerrado al hacer política, pero no es así, y debe aclararse. Lo que él considera conveniente es la unión de estas dos élites, la política con la intelectual, lo que es acorde con su ideal de política como educación, pero sin hacer

⁸⁵³ *Cfr.*, Comisión Federal Electoral. *Reforma política. Comentarios 2...*, *cit.*, p. 164.

⁸⁵⁴ Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Hagamos política en...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, *cit.*, p. 106.

⁸⁵⁵ *Excelsior* con el artículo “Reforma Política” del 2 de abril de 1977, refirió a Reyes Heróles como un erudito en la materia, lo identificaba como el encargado de instrumentar las directrices políticas del gobierno. El artículo hizo incontrovertible la tesis de Reyes Heróles de los dos hemisferios igualmente necesarios, el teórico y el práctico, pero además la nota confirma que Reyes Heróles en su condición de intelectual político habría logrado en la opinión pública una recepción positiva de la Reforma Política Electoral de 1977, nadie podía negar su destreza política, “sorprendente erudismo”. *Cfr.*, Comisión Federal Electoral. *Reforma política. Comentarios 2...*, *cit.*, p. 8.

⁸⁵⁶ *Ibidem*, p. 479.

⁸⁵⁷ *Cfr.*, Reyes Heróles, Jesús, “La historia y la Acción”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos...*, *cit.*, pp. 31 32 y 33.

distingo de la participación de cualquier persona, ya que la considera parte del proceso justamente para alcanzar ese ideal de política.

D. Gradualismo

Si bien, ni la reforma interna del partido, ni la representación proporcional en el senado, ni un derecho a la información universal se pudieron lograr, es importante destacar que bajo la percepción de Reyes Heróles: “hay que jerarquizar los objetivos que se persiguen: unos son urgentes, otros pueden esperar. Hay que irse por el camino de las leyes parciales, sabiendo que unos objetivos derivan de otros”⁸⁵⁸. Enfatizaba en que la búsqueda de eficacia obliga a actuar dentro del “gradualismo”⁸⁵⁹. Gracias a la representación de minorías en la Cámara de Diputados, a las nuevas modalidades de registro de partidos y a las prerrogativas de los partidos, se pudieron ir desdoblando más reformas a lo largo de la transición democrática en México⁸⁶⁰. Además del gradualismo de Heróles, la diversidad de la sociedad y sus exigencias fueron las pautas que dieron contenido a la reforma constitucional, es decir, el gradualismo estuvo marcado por las interpretaciones de la sociedad que participó en las audiencias formales e informales e incluso de los que no participaron porque de alguna forma estuvieron siendo representados.

E. Realismo sin perder el Idealismo

Heróles retoma del pensamiento de Aristóteles la idea de “conciliar los imperativos de la realidad con los ideales perseguidos, sobre la base de sopesar la condición humana más la mutable sociedad”⁸⁶¹. Con motivo de esa conciliación se logró filtrar una reforma constitucional sobre la base del pluralismo; pluralismo que para Häberle

⁸⁵⁸ Reyes Heróles, Jesús, “José María Luis Mora”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos...*, cit. p. 75.

⁸⁵⁹ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, Discursos Políticos en el PRI: “Hagamos política en...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, cit., pp. 99 y 106.

⁸⁶⁰ Cfr., Rincón Gallardo, Gilberto, *A contracorriente*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1999, p. 30.

⁸⁶¹ Reyes Heróles, Jesús, “La historia...”, en Meyer, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos...*, cit., p. 8.

es en sí mismo una “parcela de idealismo”, ya que es una realidad “no totalmente lograda y utópica”, pero al mismo tiempo una posibilidad continua de implantarse⁸⁶².

Unidos el realismo y el idealismo de la sociedad y de Heróles se obtuvo como resultado una reforma que desarrolló la constitución en la empresa de acercarse al paradigma de Estado Constitucional.

Sin embargo, para unir las bondades del realismo y del idealismo de la sociedad, Heróles primero tuvo que diferenciar la realidad que se vivía en México del idealismo que se quería o deseaba; los separó nada más y nada menos que apuntando que México vivía una “democracia formal más que una democracia real”⁸⁶³, y con ello se refería a que no había democracia en México, más que en papel, en la mente, en un ideal. De esa forma, Heróles planteó la urgencia de introducir una reforma política realmente democratizadora.

3. *Sociedad Abierta en la Oposición*

Para mostrar más puntualmente, la diversidad de la sociedad, que mejor que la contraparte de Heróles. Así, con la intención de exponer un fragmento del pensamiento diverso de la “sociedad abierta” en los años setentas, se realizó una entrevista a Gonzalo Altamirano Dimas diputado de la oposición más consolidada en los años setentas, es decir, del Partido Acción Nacional. Lo que se busca es presentar de forma más clara la visión pluralista que hace florecer el desarrollo constitucional. De ese modo, con un ejemplo, quedará más despejada la idea de sociedad pluralista, diversa y abierta. Aunque se podría pensar que en ese momento el PAN también formaba parte de la élite poderosa, se debe recordar que, en aquellos momentos, por la hegemonía del PRI, un diputado del PAN representa más la visión de la sociedad pluralista que la de una élite política.

⁸⁶² Cfr., Häberle, Peter, *Pluralismo y...*, cit., p. 120.

⁸⁶³ Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios 2...*, cit., p. 448.

ENTREVISTA

1. Diana Piñón (DP): *¿Quién es Gonzalo Altamirano Dimas?*

Gonzalo Altamirano (GA): Acabo de cumplir 50 años de participación en la vida política. Entré al Partido Acción Nacional (PAN) “queriendo ser útil y no importante” como dijera Churchill. He sido legislador la mayor parte de mi vida, seis veces para ser exacto, tres veces a nivel federal y tres a nivel local. La primera vez participé como Diputado Federal en la reforma política electoral de 1977 y la última como Constituyente de la Ciudad de México en 2017. También he trabajado en distintas secretarías, como Gobernación y Educación Pública. Hice carrera política prácticamente. Actualmente soy Consejero Nacional Vitalicio del PAN.

2. DP: *¿Cuál fue su intervención en la reforma político electoral de 1977?*

GA: Yo era diputado por el PAN, en ese momento éramos oposición. Tenía 28 años y las circunstancias eran muy diferentes a las que actualmente vivimos. En ese entonces me opuse al financiamiento público por cuestiones de principios, no queríamos ser cooptados por los subsidios, no había reglas claras para la entrega, además se manejaba el dinero por debajo de la mesa. Llegamos al absurdo de rechazar al papel, las oficinas alternas que nos daban como Diputados. Queríamos conservar la independencia.

Altamirano en aquel entonces era un diputado muy joven, participó en la aprobación de la reforma. Entre risas contestó que cuidaban tanto la autonomía del partido al grado de rechazar el papel y las oficinas que les fueron asignadas una vez realizada la reforma política electoral. Ello denota la desconfianza que tenían en el partido (PAN), sin duda estaban confundidos, les parecía una ilusión que algo bueno pudiera venir del gobierno. La reacción del PAN puede considerarse una representación de la confusión en la que también se encontraba la sociedad en general, los periodistas, los académicos, los padres de los desaparecidos, los politólogos, los líderes políticos de la izquierda, los intelectuales, e incluso de algunos de los militantes del partido en el poder.

3. DP: *¿Cuáles fueron los motivos que dieron paso a la reforma política electoral de 1977?*

GA: No fue una concesión del gobierno, el gobierno se vio obligado porque el país la requería, aunque hay que reconocer que fue iniciativa del gobierno. Se tenía la resaca de la represión de 1968, los ferrocarrileros, los médicos; la actuación del Partido Comunista y otros grupos maoístas que tenía una participación clandestina y semiclandestina preocupaba al gobierno, la presencia de grupos guerrilleros rurales y urbanos en ciudades como Monterrey, los bombazos. Por otra parte, se tenía la intención de incorporar a la izquierda a la vida legal, el partido Comunista no quería y además nos atacaba a nosotros, decían que el PAN convalidaba la actuación del régimen. El gobierno quería canalizar las inquietudes radicales a la vida política mediante el registro condicionado.

Como oposición entendemos que el gobierno quería abrir paso a nuevas expresiones de la izquierda y al mismo tiempo también intentaba pulverizar la única oposición que era el PAN, porque le PPS y el PARM eran miembros del partido oficial.

La reforma fue muy importante por el registro condicionado, gracias a la reforma surge la izquierda en México. Además, tuvo renglones interesantes como el referéndum y la iniciativa popular, aunque nunca se reglamentó; el derecho a la información fue importante porque había censura por parte del gobierno a través del control del papel de la empresa "PIPSA" para los periódicos que molestaban al gobierno, es decir fue importante, pero se quedó incompleto.

Los cambios fueron poco a poco, pero el Partido Comunista nos atacó porque decía que éramos gradualistas que aceptábamos lo que el gobierno ofrecía, y nos decían "paleros", pero gracias a ese gradualismo el país hoy está donde está. El partido Comunista pintaba en bardas que "el problema era la economía y no la democracia", la tesis marxista, "la economía por delante". Para el PAN lo primero era solucionar el problema político, fomentar la participación política era muy importante.

Reconociendo la ambivalencia de que la reforma fue por un lado iniciativa del gobierno y, por otro, que no fue una concesión, Altamirano señala una serie de eventos violentos que venían ocurriendo en el país desde los años cincuenta e insostenibles ya para los setentas. Describe la renuencia del Partido Comunista (PC) hacia el gobierno y hacia cualquier otro partido. Lo que denota una competencia partidista e ideológica intolerante y violenta en la que lo distinto ya era contrario. Tanto el PC, como el PAN (y por supuesto el PRI como se ha analizado) pensaban que la reforma estaba encaminada a "pulverizarlos" como bien señala

Altamirano, existía una incertidumbre enorme en todos los partidos y en toda la sociedad, pero, al mismo tiempo, todos participaron porque también tuvieron un cierto grado de confianza y esperanza.

Como reseña Altamirano, la reforma fue muy importante y aunque destaca que se quedó corta en lo que al derecho a la información refiere, no deja de reconocer su trascendencia y el “gradualismo” del que hablaba Heróles, con la que fue implementada la participación política en México.

4. DP: *¿Cuáles fueron los principales promotores de la reforma política de 1977?*

GA: El principal promotor fue el gobierno porque si el gobierno no la hubiera presentado no hubiera salido adelante y nosotros aprovechamos para incluir nuestras inquietudes y desde ese entonces le pedíamos la creación del Estado treinta y dos. El PAN fue promotor de la reforma porque el partido Comunista no aceptaba tampoco la reforma y no querían su registro al principio. La élite política se vio obligada por todo el contexto a llevar a cabo la reforma y abrir nuevos espacios. Los intelectuales fueron promotores indirectos a través de las críticas y también participaron en apoyo a la propuesta. El empresariado estaba tocado y sensible por los problemas económicos y de violencia, un ejemplo es el asesinato de Garza Zada y las invasiones de tierra en Sonora, por ello vieron con buenos ojos la reforma, fueron también promotores indirectos. La iglesia también ha sido factor importante desde el pulpito se denunciaban fraudes electorales se cerraban iglesias, los reclamos de la iglesia pesaban. Por ejemplo, en el fraude electoral de 1986 a Francisco Barrio fue candidato y la iglesia participó activamente en esa elección, la iglesia fue importante en la formación de conciencia política.

Gonzalo Altamirano ubica como promotor de la reforma al gobierno, específicamente a la élite política, y al PAN sumado al proyecto y criticado por ello por el PC. Al tiempo que identifica a los intelectuales, al hartazgo de los empresarios, e incluso a la iglesia como promotores indirectos para la propuesta de reforma constitucional. Para Altamirano, como mencionó en otra pregunta, fue el contexto mismo el que empujó la reforma de 1977. Fueron en palabras de Häberle,

las “cristalizaciones culturales” de los intérpretes constitucionales de la “sociedad abierta”⁸⁶⁴.

5. DP: *¿Qué sectores de la sociedad participaron en la reforma de 1977?*

GA: No había una gran participación social, antes se invitaban a participar en las reformas a diversos Colegios de arquitectos, barras de abogados, los clásicos. En cambio, ahora proliferan los grupos estructurados y prolifera la diversidad, las asociaciones. El acompañamiento puede ser para el gobierno una rémora o un apoyo, pero ahí están. Al paso del tiempo me di cuenta de que en las “Audiencias” había muchos invitados, pero esos no son más que invitados, no son promotores, hay que diferenciar. No es lo mismo ser acompañante, invitado, promotor. Hay diferentes tipos de participación. No hay que confundir los aspectos y personas que intervienen en las reformas y los factores determinantes que las originan.

Gonzalo Altamirano destaca con su respuesta que el pluralismo ha evolucionado en México. Identifica la participación de algunos Colegios en la reforma y advierte que la participación ciudadana se puede convertir en una “rémora o un apoyo”, lo cual hasta cierto punto es cierto, aunque se debe también entender que los obstáculos en el debate no son malos, sino que refuerzan el argumento cuando se les da el debido tratamiento, cuando se dan en un entorno de respeto, límites y tolerancia.

Altamirano explica que en las “Audiencias” hubo muchos invitados, pero los distingue de los promotores e incluso de los acompañantes, entre los promotores se recordara que no sólo habla de la élite política, sino de los intelectuales, los empresarios, la iglesia y los ciudadanos que vivieron el contexto violento de aquellos años. Con tal distinción entre invitado, acompañante y promotor, Gonzalo Altamirano propaga el espectro de participantes a toda la sociedad y aunque les da diferente calidad, lo importante es que ahí estuvieron y que con la práctica irían profesionalizándose en la participación ciudadana. Seguramente algunos de los participantes en las “Audiencias Públicas” también tuvieron esa sensación de

⁸⁶⁴ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 378.

percibirse sólo invitados y no promotores, pero el alcance y la diversidad de la reforma seguramente apaciguo esa sensación.

6. DP: *¿Cómo se logra el desarrollo constitucional en México y cómo se logran las reformas constitucionales?*

GA: Con gradualismo y atendiendo al contexto. Por ejemplo, la reforma constitucional de 1963 de los diputados de partido que fue el antecedente la representación proporcional se logró mediante el acuerdo entre Adolfo Christlieb Ibarrola entonces presidente del PAN y López Mateos, en el interior del PAN se dice que fue Ibarrola quien convenció al entonces presidente de la República de abrir más espacios.

En la reforma el “gradualismo”⁸⁶⁵, propiciado por Heróles fue rechazado por el PC como comentó Altamirano en la respuesta a la pregunta 3, en cambio, para el panista Gonzalo Altamirano constituye uno de los elementos para lograr el desarrollo constitucional, sumado al aprovechamiento del contexto. Cuenta la representación proporcional es producto del “gradualismo” expresado en la figura de los “Diputados de Partido”, propuesta como él cuenta por un militante del PAN.

Como se observa la visión de la oposición, de lo diferente siempre despliegue la riqueza necesaria para entender a plenitud los fenómenos políticos, ya que engloba las ideas, intereses y esperanzas de otra parte de la población que fueron detonantes para que dicho fenómeno se realizara de determinada manera. Aunque Altamirano no lo mencionó, se recordara que dentro del PAN existía también una gran diversidad de grupos que lo componían, desde los que no querían seguir participando en el juego político dominado por el régimen y hasta los que creían que sólo compitiendo en ese juego podrían lograr algo; y entre ellos otro, que dejó ver el entrevistado, uno en donde había que gestionar y propiciar cambios constitucionales para fortalecer el pluralismo partidista.

Con la entrevista se buscó dar testimonio o conocer no sólo las ideas de un militante de un partido que participó en el proceso legislativo, sino que se intentó, a

⁸⁶⁵ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, “José María Luis Mora”, en Meyer, Eugenia (comp.), Jesús Reyes Heróles, *Los caminos...*, cit., p. 75.

través de él, vislumbrar los intereses de un gran número de ciudadanos e intérpretes de la sociedad en el México de los años setenta.

IV. Reflexiones finales

Como quedó asentado los instrumentos de participación que son realizados en las funciones estatales en México son “Audiencias Públicas” en general, aunque con nombres particulares. Tales “Audiencias” como se ha venido señalando han sido poco eficaces porque no se realizan con la debida seriedad. Sin embargo, el caso que se denominó en esta investigación “Pluralismo y Reyes Heróles” da muestra de la eficacia y valor que tienen las “Audiencias Públicas” para expresar el pluralismo de la sociedad.

El caso “Pluralismo y Reyes Heróles” enmarca el proceso de la reforma política electoral de 1977 y fue elegida porque tal reforma establece el inicio de la llamada transición democrática en México, al pluralismo, empezando por el pluripartidismo. Ello, mediante el acuerdo pacífico entre los más álgidos intereses económicos, políticos y culturales del momento que se pudo alcanzar en unas “Audiencias Públicas” en las que se reunieron el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; maestros, políticos, juristas, politólogos, es decir, fue el más claro ejemplo de que el pluralismo se conquista sólo a través del pluralismo.

La reforma fue política, además de electoral (al incluir la representación proporcional), porque modificó gradualmente la forma en que funcionaba el sistema de gobierno, la discusión pública, la forma de hacer política y la cultura política, y fundó un verdadero sistema de partidos políticos. Fue una reforma compleja porque logra la integración de la oposición a los cauces legales y plantea la reorganización del sistema y del partido hegemónico, a través de la disminución del poder del PRI y del presidente todo ello para intentar conservar el poder ante un contexto de deterioro del sistema en conjunto, de crisis política y económica de 1976⁸⁶⁶. Se inaugura una nueva época, ya que la reforma política representa el inicio de un

⁸⁶⁶ Cfr., Carpizo, Jorge, *Estudios...*, cit., p. 352.

cambio de régimen a uno democrático; la misma tuvo un efecto “desencadenante” para otras reformas que han ido perfeccionando el sistema político⁸⁶⁷.

A partir de la reforma política electoral de 1977 comienza la liberalización política mediante: el registro de nuevos partidos políticos; el establecimiento de dos métodos de registro con la intención de otorgar ciertas ventajas a los partidos pequeños; el reconocimiento de las asociaciones políticas nacionales; el aumento de diputados en la Cámara con cien diputados de representación proporcional para partidos políticos de oposición; mediante la representación de la oposición en la Comisión Federal Electoral y en las Comisiones de los estados; mediante el establecimiento de financiamiento público y el acceso regular de los partidos de oposición a los medios de comunicación⁸⁶⁸.

Entre los éxitos de la reforma a corto plazo, están que, si bien no se votó más en las elecciones de 1979, sí se votó diferente, llegaron a la Cámara de Senadores siete grupos parlamentarios diferentes. El PRI bajó en 10 puntos porcentuales el número de votos de 1976 a 1979. Asimismo, se dio la legalización de diversos partidos, entre ellos, y después de algún tiempo, el renuente Partido Comunista Mexicano⁸⁶⁹. En los éxitos a mediano plazo que se lograron fue que, si bien el recurso de reclamación fue derogado en 1986, eso también provocó que ese mismo año se aprobara la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral⁸⁷⁰, ya que, fungió como antecedente directo. Asimismo, la reforma generó una mayor movilización política en 1982, las fuerzas políticas tuvieron que esforzarse por obtener resultados favorables. Seis hombres buscaron la presidencia de la República en 1982, algunos presentando plataformas electorales antagónicas⁸⁷¹. De igual forma, la reforma política electoral de 1977 permitió que se diera el primer Gobernador de la oposición en 1989 y la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la

⁸⁶⁷ Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 220.

⁸⁶⁸ Cfr., Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política...*, cit., pp. 95 y 96.

⁸⁶⁹ Cfr., Becerra, Ricardo, et al., pp. 32 y 138.

⁸⁷⁰ Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, op. cit., p. 210.

⁸⁷¹ Cfr., Francisco Berlín Valenzuela, “La participación popular en la planeación democrática”, *Perfiles Jurídicos, Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1982, p. 177.

Cámara de Diputados en 1997⁸⁷². A largo plazo se puede enlistar la alternancia en la presidencia en el 2000 y la llegada de un partido de “izquierda” en 2018 al Ejecutivo Federal.

Durante este capítulo, además de analizar la riqueza de la reforma de 1977, se resaltó el elemento que permite obtener los éxitos enlistados, es decir que permiten el desarrollo constitucional: el pluralismo de la sociedad y luego expresado, en este caso, en las “Audiencias Públicas”. Pluralismo originado por las modificaciones en la estructura cultural de los ciudadanos ante el hartazgo social; por el desgaste de las élites políticas y económicas y sus soluciones centralizadoras y opresivas que terminaron en sucesos como el movimiento estudiantil del 68, la crisis económica de 1975 y la llegada de un candidato único a la presidencia de la República.

Asimismo, se destacó la importancia de Jesús Reyes Heróles como organizador, coordinador, moderador y recopilador de las “Audiencias Públicas” realizadas en la Comisión Federal Electoral. Sin su visión cultural de la Constitución, sin su empatía con el sufrimiento de la sociedad por la violencia y el autoritarismo; sin su conocimiento sobre el funcionamiento de las élites poderosas y rapaces; sin su observación y aceptación de la revolución cultural que se estaba viviendo; y, sin la habilidad y confianza que Heróles despertaba en la sociedad, la reforma política electoral no hubiera sido posible.

Si bien la reforma política electoral de 1977 tuvo importantes reformas que le antecedieron, así como otras que le sobrevinieron, no existe ninguna del calado y valor político, jurídico y cultural como la ideada por Heróles y la sociedad pluralista en las “Audiencias Públicas”, a partir de ella hay un antes y un después. Fue una reforma sustentada en el pluralismo de ideas, intereses y valores y la fuerza de la cultura que permitió renovar las alianzas entre la sociedad y el Estado, entre estudiantes, empresarios, obreros, campesinos y partidos de oposición. Aunque la reforma se quedó corta en algunos temas, es una reforma que atendió a las

⁸⁷² Cfr., Becerra, Ricardo, *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

necesidades más apremiantes del momento y le dio espacio a todo tipo de propuestas.

De las “Audiencias Públicas” como se pudo observar se retomaron muchas propuestas, Heróles filtró, armonizó y unió las interpretaciones constitucionales y los anhelos de todos los participantes y también de los no participantes en las “Audiencias Públicas” (así como de las “Audiencias” informales con los padres de los desaparecidos o encarcelados). Se recordará que en el proyecto de reforma quedaron establecidas las aportaciones de Mariano Azuela (Magistrado), de Rodríguez Araujo (político), de González Azcuaga (PARM), del mismísimo Heberto Castillo (PMT), de Serra Rojas (jurista), de Martínez Verdugo (PCM), entre otras, además de que se agregaron preocupaciones genuinas del mismo Reyes Heróles como la representación proporcional; la implementación de mecanismos de participación directa o semidirecta como el referéndum y la iniciativa popular; y el desarrollo de controles intraorgánicos.

Para mostrar de forma más puntual la riqueza del pluralismo se agregó una entrevista realizada a Gonzalo Altamirano, quien fuera diputado del PAN durante la discusión de la reforma política electoral en 1977. De la entrevista se concluyó que en 1977 existía un ambiente de desconfianza, confusión, pero también de ilusión porque las cosas mejoraran, ya que si bien la reforma había sido iniciativa del gobierno, ésta no había sido una concesión, sino el resultado de la diversidad de ideas, intereses y valores expresada por agrupaciones políticas, intelectuales, empresarios e incluso la iglesia en el día a día, en un entorno ya insostenible; de las expuestas en las “Audiencias Públicas”; pero también en del trabajo realizado en el Congreso. Manuel Buendía publicó, en *El Sol de México*, el 22 de diciembre de 1977 “Red privada”, que independientemente del “disparejo nivel” de los oradores en el proceso de reforma, se revelaba una “intensidad raramente alcanzada”, y es que, aun tratándose del proyecto político más importante del sexenio y de muchos sexenios también, los diputados habían podido debatir e incluso cambiar cuanto habían podido según el alcance de sus votaciones. A Buendía le extrañaba que la reforma instrumentada por el Secretario de Gobernación no hubiera pasado en

automático como en otras épocas y advirtió que lo que estaba dando Reyes Heróles era una importante “lección política”, un mensaje poco usual pero muy interesante⁸⁷³. Con ello, el proceso de creación de la reforma política electoral en sí mismo se convertía en motivo de especulación positiva.

Con lo mencionado anteriormente, quedó de relieve que los elementos clave de la reforma constitucional que aportan al desarrollo constitucional son: el pluralismo expresado a través de un mecanismo de participación ciudadana en el que haya espacio para el debate y la diversidad, pero también para el acuerdo y la unidad; la visión cultural de la Constitución que permita entender que al final el texto constitucional se funda en la realidad que vive y desea la sociedad; el liderazgo de una élite para la sociedad abierta y pluralista, una élite comprometida con la nación, arriesgada, pero prudente, concedora y sobre todo empática con las causas que los ciudadanos; el gradualismo, que permitirá jerarquizar los objetivos para lograr otros; y, el realismo con idealismo para no perder la posibilidad de implantar cambios por lejanos y difíciles que parezcan.

⁸⁷³ Cfr., Comisión Federal Electoral, *Reforma política. Comentarios, 2...*, cit., p. 384.

CAPITULO SEXTO. “AUDIENCIA PLURALISTA”

Antes de presentar la propuesta de esta investigación es necesario esbozar en general la realidad vivida en el México de hoy, lo que implica que además que conocer el texto constitucional, se debe entender o interiorizar que está ocurriendo en el entorno constitucional, con el propósito de ubicar a que se enfrenta un mecanismo de participación como el que se propone.

Una vez expuesto el muy breve balance se da paso a enunciar la razón por la que se quiere, se espera o se anhela un desarrollo constitucional, qué es lo que motiva a seguir intentando cambiar o transformar la realidad, cómo se puede lograr; el cómo nace una idea, bajo qué premisa se sustenta y qué principios son fundamentales para lograr un mundo mejor. Con ello en perspectiva, finalmente se plantea utilizar como mecanismo de participación y de expresión pluralista a las “Audiencias Públicas”.

I. Balance general de la Constitución

En una entrevista Peter Häberle señaló a Diego Valadés y a Héctor Fix-Fierro: “La calidad de una Constitución en el Estado constitucional se mide por las funciones que aquélla debe desempeñar y por la posición y el valor reales y vividos que ha adquirido en una sociedad civil abierta”⁸⁷⁴. Es decir, se mide por la materialización o no de los derechos fundamentales. Medición en la que participa la opinión pública. Sin embargo, el mismo Häberle advirtió que no siempre la opinión pública pluralista es “suficientemente sensible” para reconocer con “oportunidad” los focos de peligro o problemas graves. Extrañamente la sociedad no está, totalmente, consciente que vive en el desempleo, en la incapacidad del sistema de seguridad social, en afectaciones al medio ambiente, en dominio de la delincuencia organizada, en la corrupción, en la violencia, en la violación sistemática a derechos humanos, en la crisis de partidos políticos, en la migración forzada, entre otros. Para Häberle esta

⁸⁷⁴ Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor, “Entrevista a Peter...”, *cit.*, p. 165.

condición se debe a la “decadencia de los valores y a los déficits de la educación”⁸⁷⁵. La honorabilidad, la tolerancia, el respeto y la responsabilidad han dejado de ser importantes para la sociedad. No dar cuenta de los problemas no sólo es parte del problema, es su origen, se debe recordar que el pluralismo de ideas, valores e intereses es el elemento que mueve toda la maquinaria de creación, defensa y desarrollo constitucional.

Por otro lado, hay otros miembros de la sociedad que viven directamente las afectaciones más severas, quienes sí están conscientes de que no viven su texto constitucional, pero les es difícil organizarse para hacer frente a la realidad que les tiene en condiciones de pobreza y violencia principalmente. De ahí que, en México, la consideración de tener una Constitución de tipo democrática y de vivir un Estado Constitucional, aun sea lejana.

1. *Élites y Sociedad Cerrada*

Como se ha venido analizando, el paradigma del Estado Constitucional que se ha intentado concretar en México parte de la premisa de la supremacía constitucional, de la dignidad humana como premisa antropológica cultural, del pluralismo y de la garantía de los derechos humanos. A su vez, la teoría de la Constitución Cultural de Häberle define a la Constitución como el “orden jurídico fundamental del Estado y de la Sociedad que incluye normas, cultura, ambiente político, las opiniones y las prácticas que no son jurídicas en sentido estricto”⁸⁷⁶, de ahí que la interpretación de la misma sea tarea de todos, todos son intérpretes constitucionales y lo son porque viven la Constitución. Por su parte, la Teoría de la reforma constitucional de Sieyes señala que el poder constituyente de crear o modificar una Constitución reside en el pueblo⁸⁷⁷. En síntesis, estas teorías, y todas las revisadas, ponen al ser humano y al pueblo en un lugar central; destacan su poder para crear una Constitución; condicionan la eficacia constitucional a la interpretación que realiza el

⁸⁷⁵ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 455-457

⁸⁷⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 81, 82 y 83.

⁸⁷⁷ Cfr., Sieyès J., Emmanuel, *¿Qué es el tercer...?*, op. cit., pp. 59-70.

ciudadano; y, determinan que sólo es él quien puede modificar la Constitución. Es decir, el pueblo, con toda la diversidad que le da estar conformado por ciudadanos, es el ente que hace posible el desarrollo constitucional.

No obstante, en México suceden dos circunstancias. La primera, la población difícilmente vive el texto Constitucional, lo que vive en muchas ocasiones es una realidad alterna a lo dicho en el texto, una realidad carente de condiciones para su desarrollo. La segunda, como consecuencia de la primera, el pueblo en general no hace efectivas sus demandas sociales más apremiantes por medios políticos y mucho menos busca darles asidero normativo, por apatía, desconocimiento, segregación de su participación o porque no lo considera necesario o eficaz al no tener identificación y confianza hacia el texto Constitucional. La representación política para los ciudadanos se convierte en una farsa y los novedosos mecanismos de participación directa la novedad que tampoco han traído buenos resultados.

En ese escenario, hay quienes han considerado que lo anterior tiene una solución sencilla: la modificación constitucional, o por lo menos eso quieren aparentar, pero no es así, la reforma sin sustento pluralista como se ha realizado la mayoría de las veces en México es reformismo vacío. Se debe recordar que tanto el texto constitucional como el contexto conforman la “realidad Constitucional”. Las normas son sólo una parte de dicha realidad por lo que, aun teniendo un buen texto Constitucional, se seguirán viviendo graves problemáticas sociales, como la desigualdad económica y la inseguridad, si la sociedad no es la que interpreta su realidad constitucional, si no es ella quien empuja la reformas, las acata, la valida, las rechaza, en síntesis, si no es la sociedad quien las vive desde su germinación. Lo mismo ocurre con la interpretación judicial y de la administración pública, si en dichas interpretaciones no interviene la sociedad se estará ante la presencia de una interpretación que no aporta al desarrollo constitucional por ser sesgada o parcial.

Ahora bien, si el pueblo no participa en la interpretación y reforma constitucional, alguien debe hacerlo, pues los espacios de poder nunca están vacíos. Y así es, quienes acaparan el papel de la sociedad en su tarea de intérpretes constitucionales son las élites poderosas. Paradójicamente son esas élites quienes

han ayudado en algunas ocasiones a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, pero también son ellas quienes han alejado a México de consolidarse como un Estado Constitucional. El problema con las élites en México es que no han sido verdaderas élites, es decir, aquellas que se conforman de los mejores; sino que muchas veces se han apropiado de la dirección del país un conjunto de élites perjudiciales. De ese modo, ante la circunstancia de alejamiento hacia los asuntos constitucionales que tiene la sociedad y ante el acaparamiento de las élites perjudiciales que abundan en México, el desarrollo constitucional se ha visto paralizado en algunos de los temas más urgentes como la seguridad.

Una vez que ha quedado de relieve que el modelo sobresaliente en México es el que se denominó en otros capítulos “elitista con cooptación pluralista”, es decir, el modelo de las élites rapaces y privilegiadas que tienen a su servicio a grupos pluralistas no democráticos, y a su favor una sociedad pasiva, se debe analizar cómo es que este modelo ha incidido en la vida constitucional de los mexicanos. Lo anterior no quiere decir que el modelo “elitista” antidemocrático que se aplica y sus elementos estructurales sean en sí mismos el único origen del problema, como bien se ha establecido, la “cultura constitucional” de los mexicanos, específicamente el bajo nivel de pluralismo es lo que permite que germine dicho modelo de cooptación. En conclusión, una élite cerrada, sin valores y una sociedad cerrada, con escasa cultura pluralista son la mezcla perfecta para alejar el desarrollo constitucional. La solución para ambas circunstancias está en el pluralismo, como ya se analizó anteriormente.

Siempre que la interpretación y la política constitucionales⁸⁷⁸ estén configuradas sólo por las élites privilegiadas y grupos pluralistas cooptados, quedarán incumplidas las necesidades de la sociedad. Siempre que se permita que las élites establezcan las reglas del juego las cosas seguirán en el mismo estado, por lo que Bourdieu recomienda dejar atrás las “revoluciones parciales, capaces de

⁸⁷⁸ La política constitucional es la configuración consciente y el desarrollo progresivo de una Constitución que pertenece al tipo del Estado constitucional. Se puede producir mediante: la “expedición” original de una Constitución (como en 1787 en los Estados Unidos de América); la “revisión total” de constituciones existentes (como ha corrido en varios cantones suizos); y la “revisión parcial” (como ha ocurrido con las más de 700 reformas constitucionales en México). *Cfr.*, Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 448-450.

destruir la jerarquía, pero no el juego en sí”⁸⁷⁹, es decir, recomienda cambiar el juego, cambiar las reglas. Cambiarlas desde, con y para el pluralismo es la solución.

A. La Constitución Mexicana

Señala Pasquino que para realizar una evaluación de los regímenes democráticos son indispensables criterios específicos, tales como, la duración en el gobierno, la calidad, la relación entre ciudadanos y autoridades, la producción de políticas públicas, el grado de participación electoral, el nivel de satisfacción con su régimen, la satisfacción hacia sus gobernantes y sus elecciones⁸⁸⁰. Dichos criterios son funcionales, aunque no suficientes, para analizar la Constitución que se vive y se ha vivido.

Se debe recordar que la democracia pluralista es la consecuencia organizativa de la dignidad humana, en la que todos los ciudadanos son “guardianes de la Constitución”, la democracia es un eje del estado Constitucional⁸⁸¹, el más importante y más amplio por lo que encierra a otros criterios culturales y axiológicos menos publicitados que indican realmente como vive la sociedad su Constitución, más allá de lo comúnmente medible como los servicios públicos, policías preparadas, instituciones transparentes. Los criterios que denotan como vive su Constitución una sociedad son la herencia y tesoros culturales, símbolos, tradiciones, historias y glorias para recordar. Es decir, todo aquello que constituye elementos en los que se sustenta el “bien común”⁸⁸² en el día a día.

Sin embargo, este balance no busca hacer referencia directa a dichos criterios, ni a los de Pasquino, ni a los otros que son más profundos en la democracia. Lo que se busca aquí es dibujar la Constitución mexicana viva a través de reflexiones observables, más frescas, cotidianas, quizá con algunas referencias numéricas para hacer más ilustrativa la idea mencionada, más que hacer un análisis

⁸⁷⁹ Bourdieu, Pierre, *Sociología...*, cit., p. 218.

⁸⁸⁰ Cfr., Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, pp. 340-347.

⁸⁸¹ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 318 y 431.

⁸⁸² Cfr., Maritain, Jacques, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

duro sobre la eficacia constitucional, sobre indicadores de salud, educación, medios de comunicación, empleo, empleo, migración y sobre todas estas cifras que bombardean la mente del mexicano, el objetivo es que se reconozcan e interioricen los problema como una realidad que se vive, que no está en un informe más, sino que es la Constitución viva.

a. Constitución viva y la norma

El hecho de que se considere que la Constitución viva no atraviesa por buenos momentos en algunas áreas no significa que no esté intentando pertenecer al modelo del Estado Constitucional del que ya se hizo referencia extensa en otros capítulos, significa que está en tránsito hacia él y que se debe seguir en el esfuerzo pluralista por alcanzar los ejes “tendencialmente universales”⁸⁸³, como lo es el contenido de la dignidad humana.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede espacio para que utopías puedan ser alcanzadas con el tiempo, sin embargo, ello no debe confundirse con el fenómeno que enfrentan los países en desarrollo (entre ellos México), cuando sus textos constitucionales (en gran parte) chocan con la realidad dando una percepción de simples promesas, ya que ello es lo que provoca que el Estado Constitucional sea mal visto⁸⁸⁴ y se considere sólo una teoría inalcanzable. La Constitución viva puede tener bajos niveles de eficacia en algunas áreas, pero no debe ser la regla general, porque si eso ocurre se está ante la simulación de querer pertenecer al listado de los llamados Estados Constitucionales, ya que la realidad y el texto constitucional no coinciden. En síntesis, si en un Estado no se tiene como elemento primordial al ciudadano, su dignidad y los derechos humanos y por ende el texto constitucional no se cumple, no se puede hablar de que se aspire a ser un Estado Constitucional. Lo primero es no confundir el espacio a la utopía con la simulación.

⁸⁸³ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 24

⁸⁸⁴ Cfr., *Ibidem*, pp. 24, 89 y 93

Ahora bien, parte del problema de la ineficacia constitucional o de que la Constitución viva no atienda al texto constitucional o viceversa es el desconocimiento de cómo se funda y cuáles son los elementos y valores esenciales de la Constitución de tipo democrática del Estado Constitucional que se quiere alcanzar, así como de cuál es la “cultura constitucional” real del Estado mexicano. Para, de este modo, saber dónde se está y a dónde se quiere ir. No sólo eso, el conocimiento sobre las bases del Estado Constitucional y sobre la “cultura constitucional” mexicana permiten entender el porqué de las diferencias entre la eficacia constitucional de un país a otro⁸⁸⁵. Esa es la razón por la que esta investigación en los primeros capítulos hace reiterada referencia a dichos tópicos.

Como se ha venido observando en otros capítulos, la Constitución que se vive en México ha mostrado grandes evoluciones. Los esfuerzos para corresponder al modelo de Estado Constitucional y a la Constitución de tipo democrático han sido muchos. Desde la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 confluyeron al Congreso diversos factores y participantes, obreros, campesinos, intelectuales y revolucionarios en la construcción de una Constitución plural, que a través de los años se ha ido perfeccionado en algunos temas mediante reformas constitucionales. Después de confeccionado el texto, como señala Sagües, la misma relación dialéctica entre la judicatura y la sociedad, que “comienza con la observación que hacen los jueces de las pautas y creencias sociales; sigue por la redefinición de tales valoraciones por parte de los jueces en sus fallos; y continúa con la apreciación social de esas sentencias, que lograrán, total o parcialmente, aceptación o rechazo por la comunidad”. Todo esto da como resultado a la Constitución viviente⁸⁸⁶. Además de las interpretaciones constitucionales de los jueces y de la de la sociedad en general, como se recordará la Constitución también vive de las interpretaciones de los funcionarios de la Administración Pública.

⁸⁸⁵ Cfr., Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la..., cit.*, p. 40.

⁸⁸⁶ Cfr., Pedro Sagües, Néstor, “Interpretación constitucional y “Constitución viviente” (*Living Constitution*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. II, p. 1021.

Con esa búsqueda de identidad entre la realidad o las interpretaciones constitucionales y el texto, se pretende cumplir con el objeto del Estado Constitucional, que es regular a través del texto Constitucional de tipo democrático una mayor cantidad de realidad⁸⁸⁷. Sin embargo, como se dijo, existen zonas en que la Constitución que se vive es una realidad no deseada, se vive una realidad muy distinta a la norma constitucional democrática. Por ejemplo, la Constitución que se vive en México en lo referente a seguridad pone en peligro la fuerza normativa de la Constitución, pues pareciera que la norma constitucional no tiene la fuerza para regular, detener y cambiar una realidad violenta que atenta directamente contra la dignidad de las personas. Con un problema de violencia tan delicado como el que se vive en México, aunado a otros graves problemas, la Constitución mexicana se ha alejado cada vez más de la denominación de Estado Constitucional.

Hay momentos en que es tan distinta la Constitución viva en comparación con el texto Constitucional que Loewenstein considera que se convierte a la norma constitucional en una especie de “tapadera para ejercicio de un nudo poder”, que camufla la concentración del poder en unas cuantas manos por medio de “pulidos documentos constitucionales”, es decir, se convierte a la norma Constitución en una máscara hermosa que trata de ocultar la realidad que afecta a la sociedad. Para Loewenstein lo anterior es consecuencia de que la “masa de ciudadanos” sea un conjunto de “espectadores pasivos” que acude a crear la norma constitucional con base en el “compromiso entre fuerzas sociales y grupos pluralistas⁸⁸⁸.

Es decir, para el autor el problema comienza desde la abandono del verdadero pluralismo democrático en la tarea constituyente. Tal afirmación, quizá explica el porqué en México sigue habiendo tanta desigualdad distributiva, quizá desde la creación de la Constitución de 1917 algunos de los grupos menos favorecidos no lograron pasar de participantes enérgicos en la revolución a fuerzas activas en la Constitución como cultura.

⁸⁸⁷ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 230.

⁸⁸⁸ Cfr., Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 161, 199 y 201.

Por otro lado, cuando la Constitución viva está en armonía con su texto constitucional o incluso lo supera en beneficios será importante que se realicen las actualizaciones necesarias para dar congruencia entre la norma Constitucional y la realidad o la Constitución viva. La actualización puede darse, como se ha venido señalando, a través de una reforma constitucional o por vía de la una interpretación. Con las reformas, advierte Loewenstein, se debe ser muy cuidadoso de no desgastar la institución, advierte que toda reforma constitucional que no afecte los intereses del pueblo significa una “depreciación” del sentimiento constitucional” de un pueblo, de aquella “conciencia de la comunidad”; y, por el contrario, toda reforma que garantice los intereses del pueblo aumenta el “sentimiento constitucional”⁸⁸⁹.

Asimismo, el autor aconseja cuidar que la participación del pueblo en una reforma constitucional no se limite a ser el “sello que otorga mayor grado de legitimidad”⁸⁹⁰, sino que se tome en cuenta al pueblo como una “fuerza conformadora”. Es así como resulta necesaria la creación de mecanismos de participación política que garanticen que sus intereses serán inscritos no sólo en las reformas constitucionales, sino también y primordialmente en las interpretaciones constitucionales de los órganos estatales.

Desafortunadamente en México muchas de las actualizaciones de la norma constitucional son realizadas en espacios cerrados, por élites y grupos pluralistas cooptados y ello ha provocado, en no pocas ocasiones, que tanto la norma constitucional como la Constitución viva se debiliten, ya sea porque no alcanzan a percibir las necesidades de la sociedad o las dejan de lado por realizar o cumplir con intereses muy particulares. Con esto no se plantea un panorama pesimista, sino que se busca dar un acercamiento crítico de la ineficacia constitucional.

Una vez clara la idea de Constitución viva, a continuación, se presenta un boceto de la Constitución que se vive en México en materia de derechos humanos, particularmente en temas de seguridad, distribución de la riqueza y participación ciudadana.

⁸⁸⁹ *Cfr., Ibidem*, p. 300.

⁸⁹⁰ *Cfr., Ibidem*, p. 203.

B. Constitución Viva y los Derechos Fundamentales

Fix-Zamudio y Valencia caracterizan al legislador mexicano como uno de los más “motorizados” del mundo, en parte gracias a las valiosas aportaciones que provienen de la ciencia política, la sociología y otras ramas del saber humano en el derecho constitucional⁸⁹¹. Con lo que se dilucida que, pese a todas las críticas, los autores encuentran en el derecho constitucional significativos avances. Lo cual es cierto, siempre que se haga referencia al texto constitucional.

Ahora bien, en el registro de la evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra que todos los presidentes de la República han realizado reformas constitucionales. Sin embargo, es a partir de 1970 que se da una “línea de crecimiento continua”, por ejemplo, como ya se analizó en el capítulo anterior, con la reforma política electoral de 1977 que mucho aportó se desdoblan una serie de reformas democratizadoras. Como se recordará, López Ayllón afirma que muchas reformas en México han servido para adaptar la Constitución a la realidad, se han modificado “piedras angulares del texto contenidas en los artículos 3, 4, 26, 27, 41, 94, y 130”, que incluso se puede hablar de un “nuevo modelo” constitucional que trae consigo la “modernización”, caracterizada por la apertura comercial de México, privatizaciones y desregulación para prevenir los monopolios; una mayor interacción entre los tres poderes y descentralización, el surgimiento de instituciones autónomas como la Comisión Nacional de Derecho Humanos; y, el reconocimiento de diversos sectores de la sociedad como actores políticos, por ejemplo, la iglesia al reconocerse su derecho de impartir educación religiosa en planteles privados y el surgimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil⁸⁹².

No obstante, pese a calificar como valiosas muchas de las modificaciones constitucionales, Ayllón destaca que la mayoría de ellas no fueron el resultado de un diseño de “política legislativa explícita” por parte de las élites del Estado, es decir,

⁸⁹¹ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

⁸⁹² Cfr., López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, pp. 173, 178 y 201-213.

de forma clara, contundente, transparente y sobre todo abierta a la sociedad⁸⁹³. Lo que ha provocado cierto estancamiento de la llamada “modernización”, ya que, si bien en general los derechos fundamentales estén mejor cimentados en México, muchos de ellos todavía están en construcción en la Constitución viva.

Aún se puede observar la persistencia de una vergonzosa desigualdad en la distribución de la riqueza; la existencia de élites constituidas en el privilegio; de medios de comunicación⁸⁹⁴ poco plurales e independientes que se asumen como “cronistas de una parte y no como árbitros de la competencia”⁸⁹⁵; la violencia en todas partes del país y contra todos los sectores de la población, niñas, niños, jóvenes, adultos, servidores públicos, jueces, sacerdotes, periodistas y comerciantes; la discriminación de los indígenas por parte de la sociedad mexicana urbana; la debilidad del federalismo con entidades federativas que no cumplen con sus tareas sustantivas y con un poder Federal que busca controlarlo todo. Problemas generados en las raíces de la sociedad y de un Estado, ambos cerrados al pluralismo.

a. Constitución viva y seguridad

Como ya se anotó, México como la mayoría de los Estados en el mundo se han vuelto más democrático, lo que no quiere decir que haya alcanzado un nivel suficiente, ni que las conquistas hasta hoy alcanzadas sean permanentes, incluso, en todo el mundo el desarrollo constitucional ganado ha comenzado a ponerse en riesgo por polarizaciones políticas y culturales. Para el caso del desarrollo democrático, en algunos temas, al tiempo que se avanza, se desestabilizan otros elementos de forma natural. Por ejemplo, el sistema se ha vuelto más burocrático, lo cual, al establecer estructuras y programas de seguridad social, vivienda,

⁸⁹³ *Cfr., Ibidem*, p. 214.

⁸⁹⁴ Señalan Dresser y Volpi que las “verdaderas” decisiones no se toman en “Los Pinos o en San Lázaro” sino en las oficinas de las televisoras de Chapultepec o el Ajusco; pero no son decisiones arbitrarias, siempre tienen un fin muy claro: cada medio refleja sus “filias y sus fobias particulares, a quién ama y a quién odia, a quién protege y de quién se protege”. De ese modo no existe pluralismo de medios de comunicación, son dos los que existen. *Cfr., Dresser, Denisse y Volpi, Jorge, México, lo que todo ciudadano quisiera (no) saber de su patria*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2006, pp. 233 y 257.

⁸⁹⁵ Aguilar Camín, Héctor, *La modernidad fugitiva, México 1988-2012*, México, Planeta Mexicana, 2012, p. 422.

maternidad, vejez, desocupación, entre otros; al mismo tiempo se ha vuelto más complejo, cada vez son más las demandas de la sociedad y los retos⁸⁹⁶. La burocracia y la complejidad son factores generados a partir de la búsqueda de más dignidad humana, no se podrán evitar, pero sí es importante analizar dichos factores para que no se convierten en un problema más, como ya ocurre en México. Una muestra clara de ello es la burocracia de baja eficacia en el sistema de seguridad social, y otra más es la complejidad del problema de seguridad en México, que no ha sido detectada o tomada en serio.

Ahora bien, gracias a que la democratización política ha sido gradual y continua ha permanecido aparentemente estable. Hasta hace no muchos años, se habían podido disimular algunas situaciones urgentes que se viven en el país. El inconveniente es que en los últimos años ya nada pudo ocultar el problema de violencia que envuelve a todo el país, a pesar de manifestarse en diferentes escalas; incluso la misma democratización política se ha estancado por la irrupción de la llamada “guerra contra el narco” que inició en 2012, pero que ya tenía antecedentes varios años atrás, con la injerencia del dinero y de candidatos del crimen organizado en las elecciones. Dicha guerra constituye una de las situaciones más urgentes y por las que el Estado mexicano podría dejar de ser considerado un Estado que aspire al modelo de Estado Constitucional.

Ya son muchas las voces que lo mencionan. El jurista Alfredo Gutiérrez percibe:⁸⁹⁷

Un panorama de inseguridad radical, de medidas arbitrarias, de conversaciones y reinterpretaciones del marco jurídico que hizo surgir un remedo de Estado que aplica fuerza obligatoria y coercitiva, su violencia pública para defender intereses cupulares y consignas internacionales, pero que internamente se lava las manos, desamparando a su población en lo económico, dejándola a merced de la violencia narcotraficante y robándole la paz y la moral común.

Las palabras del jurista son aniquilantes, acusa al Estado mexicano de ser cómplice de robar la paz a los mexicanos, además de aseverar que, en algunos

⁸⁹⁶ Cfr., Bobbio, Norberto, *op. cit.* pp. 27 y 28.

⁸⁹⁷ Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, p. 37.

casos, los jueces dan la impresión de operar bajo la consigna implícita de beneficiar la voluntad de una “camarilla gobernante” o el interés de los delincuentes de poner trabas y dificultar la defensa de las víctimas. El nivel de impunidad ha llevado a Gutiérrez a señalar que algunos jueces son corruptos⁸⁹⁸. Así entre simulaciones, intereses cupulares, mandatos internacionales (en temas de armas⁸⁹⁹, por ejemplo) y corrupción la sociedad mexicana se ha visto envuelta en los últimos años en una ola de violencia sin comparación.

Asimismo, dice Ignatieff que “un pueblo que vive atemorizado no es libre. Por lo tanto, la seguridad de la mayoría constituye una reivindicación fundamental”. El crimen organizado, en los últimos años, ha mantenido a la población en un estado de ansiedad constante, debido a que cualquiera es blanco fácil de dichas organizaciones criminales. Pese a que las políticas estatales en materia de seguridad pública y seguridad nacional han sido fallidas, se siguen aplicando. El “mal menor”, del que también habla Ignatieff y que en México es representado por la violencia con que reacciona el Estado, se convirtió en el mal mayor, ya que la llamada “guerra contra el narco” no ha logrado la “ética del equilibrio” que nivela de forma prudente⁹⁰⁰ los derechos fundamentales, la dignidad humana y la seguridad. Aun cuando para Ignatieff no existe una opción “angelical” para luchar contra el “mal”, porque anota que se debe utilizar la misma “moneda” para luchar, también advierte que el “realismo ético” es absolutamente esencial para los “buenos criterios públicos”; es decir, debe haber capacidad de defensa con “la fuerza de las armas, pero aún más con la fuerza del razonamiento”⁹⁰¹. No cabe duda de que la razón, la

⁸⁹⁸ Para el jurista Gutiérrez Gómez es evidente la concentración de la riqueza, cada vez en menos manos; el poder concentrado “camarillas de tecnopolíticos”; la corrupción tradicional desatada y mezclada “descaradamente” con el narcotráfico y giros negros; y sobre todo la arbitrariedad de los poderosos. *Cfr., Ibidem*, pp. 65-67, 174 y 175.

⁸⁹⁹ Coss Noguera señala que en la última década creció el número de armas de fuego en circulación en el país. La corrupción de autoridades, funcionarios e integrante de las “fuerzas estatales del orden” permiten la entrada ilegal de armas de fuego al país. El tráfico de armas ocurre tanto en la frontera norte como en la frontera sur. La demanda es de los cárteles del narcotráfico y de los grupos del crimen organizado, salta a la delincuencia común y de aquí a ciudadanos. *Cfr., Coss Noguera, Magda, Tráfico de armas en México. Corrupción, armamentismo y cultura de la violencia*, México, Grijalbo, 2011, pp. 183-185.

⁹⁰⁰ Para Silva-Herzog la “prudencia es vocación de mesura, juicio agudo, sensata percepción de amenazas, olfato de posibilidades, voluntad aplomada con memoria e intuición”. Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Primera edición: mayo de 1999, México, Planeta Mexicana, 1999, p. 139.

⁹⁰¹ *Cfr., Ignatieff, Michael, El mal menor..., cit.*, pp. 21, 25, 37, 40 y 221.

evidencia y el sentir de la sociedad indican que la estrategia de militarización no funcionó y no funcionará porque no sigue el objetivo de la construcción de la paz, sino el de respuesta a la violencia.

Como se observa, la violencia y el conflicto son una realidad en México, en la Constitución Viva. Tal violencia cobra vidas, pero los muertos no solamente están vinculados al narcotráfico o al crimen organizado, ni pertenecen siempre a las “fuerzas de seguridad del Estado”, tampoco son siempre “daños colaterales” de los enfrentamientos armados, sino que en México, también hay hombres y mujeres que mueren a causa de la intolerancia, de una violencia estructural que surge en las regiones del país con altos grados de marginación y desintegración del tejido social y familiar, así como con dificultades para el acceso a la educación, al trabajo y a la salud⁹⁰². Es una violencia que ya forma parte de la cultura del mexicano, que ya es cotidiana y normalizada.

Ahora bien, esta situación que parecería contradictoria, en la que por un lado hay cierto grado de avance social y por otro se libra una ola de violencia, se vive en México y puede confundir al momento de tomar una posición sobre el nivel de desarrollo constitucional en México. Sin embargo, se debe tener presente que la violencia es una realidad brutal al tiempo que también se dan espacios de democratización, que sin duda se ven opacados por la inseguridad, que es el tema primordial del Estado. Un ejemplo, por un lado, existe desarrollo constitucional en cuanto la paridad de género en diversas instancias político-electorales, y, por otro, México es un país donde todos los días se tienen noticias sobre feminicidios de niñas, adolescentes y mujeres adultas, pero en el que aún hay entidades federativas que no cuentan con el tipo penal⁹⁰³. Tal fenómeno de paridad de género en instancias políticas, si bien es democratizador, al mismo tiempo también pareciera estar creando Constituciones semánticas. En ese sentido, es fundamental ampliar el espectro del derecho a una vida libre de violencia a todas las mujeres. No basta

⁹⁰² Cfr., Coss Noguera, Magda, *op. cit.*, p. 182.

⁹⁰³ Cfr., Suárez Karina, La ONU pide a México tipificar el feminicidio en todo el país, *El País, Avance*, México, 23 de julio de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/07/23/mexico/1532369836_872417.html [Consultado: 9 de octubre de 2018, 16:24 hrs.].

con regularlo, la idea es terminar con la violencia en la Constitución Viva. Macarita Elizondo, especialista en materia electoral, si bien reconoce las contribuciones que se han alcanzado en cuanto a paridad de género, señala que el problema es más amplio, ya que en México constantemente son violentados los derechos de las mujeres en diversos campos, quienes son discriminadas por el simple hecho de ser mujeres. Es así como Elizondo Gasperín propone el instrumento procesal de “acción colectiva” para atender la vulneración de los derechos de las mujeres, ya que algunas de ellas no cuentan con una adecuada orientación y los recursos necesarios⁹⁰⁴. Su aportación es de amplio alcance, va encaminada a erradicar las reiteradas violaciones a los derechos de todas las mujeres del país. Sólo así, analizando la violencia como un problema estructural y cultural las soluciones planteadas tendrán efecto en la Constitución Viva.

b. Constitución viva y distribución de la riqueza

Para Häberle en el mundo existe un “juego recíproco de tradición y transformación, de cambio y conservación”, en el que el Estado y la sociedad avanzan en muchos temas, pero también reconoce que “tan pronto se avanza, así en materia de protección de minorías, como se retrocede considerablemente, por ejemplo, en el ámbito económico”⁹⁰⁵. Nada más real que tal afirmación, en el ámbito económico, en la distribución de la riqueza es en donde México, como otros países, no ha podido avanzar e incluso se encuentra en riesgo de retroceder.

La pobreza en México no debe verse como sólo una cifra, es un tema que trastoca todos los ámbitos del país. Para Silva-Herzog la estabilidad democrática depende de la efectividad de la ciudadanía, pero mientras la “misericordia” anule su pertenencia a una comunidad y cancele su “potencia”. Mientras que el sistema económico siga siendo una “fábrica de exclusiones, el régimen democrático será

⁹⁰⁴ Cfr., Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones*, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005, pp. 23, 840-843 y 849.

⁹⁰⁵ Häberle, Peter, “*La jurisdicción constitucional...*”, cit., p. 652.

solo superficial”⁹⁰⁶. El ese mismo sentido, Aguilar Camín señala que “la desigualdad es el problema difícil de México, el verdadero lastre de su historia”⁹⁰⁷, considerada además una de las causas de la violencia en el país.

Para dimensionar la pobreza en México serán necesarias las cifras y estadísticas, pero es importante ver más allá, ver en la realidad, en la constitución viva, ser empáticos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) informó resultados de evaluación heterogéneos. Por un lado, un incremento del ingreso real entre 2014 y 2016; reflejados en una disminución constante de la pobreza extrema entre 2010 y 2016 (en 2016 fue de 9.4 millones y en 2010 de 13.0 millones). Por otro lado, se observa que el número de personas en pobreza creció entre 2010 y 2016 (en 2016 fue de 53.4 millones y que en 2010 de 52.8 millones)⁹⁰⁸. En otros informes de CONEVAL se encontró que en 2016 el 44.3% de la juventud mexicana estaba en situación de pobreza, para 2017, del total de personas jóvenes ocupadas, 59.9% se encontraban en empleos informales⁹⁰⁹; con otros sectores no es diferente, se encontró que el 52.3% de las niñas y niños en México se encontraban en situación de pobreza en 2016, y el mismo CONEVAL señala que en ambos sectores el infantil y el juvenil existe una mayor probabilidad de que esa condición de pobreza se vuelva irreversible⁹¹⁰. En relación con la

⁹⁰⁶ Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Primera edición: mayo de 1999, México, Planeta Mexicana, 1999, Colección Espejo de México, p. 145.

⁹⁰⁷ Aguilar Camín, Héctor, *La modernidad fugitiva, México 1988-2012*, México, Planeta Mexicana, 2012, p. 327.

⁹⁰⁸ La medición de la pobreza incluye debe considerar los siguientes indicadores: a) el ingreso de los hogares; b) las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, y c) el grado de cohesión social. Las cinco entidades que aumentaron su porcentaje de población en situación de pobreza entre 2014 y 2016 fueron Veracruz (de 58.0% en 2014 a 62.2% en 2016), Oaxaca (de 66.8% en 2014 a 70.4% en 2016), Tabasco (de 49.6% en 2014 a 50.9% en 2016), Chiapas (de 76.2% en 2014 a 77.1% en 2016) y Campeche (de 43.6% en 2014 a 43.8% en 2016). CONEVAL, “Coneval Informa la Evolución de la Pobreza 2010-2016”, Comunicado de prensa 09, México, 30 de agosto de 2017, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf> [Consultado: 16 de octubre de 2018, 12:34 hrs.].

⁹⁰⁹ CONEVAL, “Fortalecer el sistema educativo y fomentar la inserción laboral de los jóvenes en el sector formal ayudaría a cerrar las brechas de pobreza”, *Comunicado de prensa 09*, México, 12 de agosto de 2018, https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/COMUNICADO_09_DIA_INTERNA_CIONAL_JUVENTUD.pdf [Consultado: 16 de octubre de 2018, 13: 55 hrs.].

⁹¹⁰ CONEVAL, “Atención a la pobreza en la niñez es prioritaria para evitar consecuencias irreversibles: CONEVAL”, *Nota informativa*, México, 29 de abril de 2018, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/NOTA-INFORMATIVA-NINEZ.pdf> [Consultado: 16 de octubre de 2018, 14.06 hrs.].

población indígena, el 71.9%, es decir, 8.3 millones de personas, se encontraban en situación de pobreza en 2016⁹¹¹. Finalmente, por dar un ejemplo en cuanto a los ingresos laborales, en 2016 los datos muestran que las mujeres ganan una quinta parte menos que sus pares, aun cuando poseen el mismo nivel educativo⁹¹².

Por si fuera poco, Fuentes Nieva integrante de la organización global “Oxfam”, que se dedica a estudiar la pobreza y la desigualdad de oportunidades, explicó que las 10 personas más ricas de México (ocho son hombres) concentran la misma riqueza que el 50 por ciento más pobre del país. Ello, evidencia la vergonzosa desigualdad de oportunidades que existe en México. El especialista además realizó una comparación a nivel mundial para entender las dimensiones del problema en México y obtuvo que, el ingreso promedio del 5% más pobre de México es igual al del 2% más pobre del mundo (es decir, la pobreza está por debajo de las correspondencias); al mismo tiempo, que el ingreso del 5% más rico de México es similar al ingreso del 5% más rico en países desarrollados. La dualidad que se vive en México, lo clasifica como parte del 25% de los países más desiguales del mundo. En conclusión, Fuentes Nieva agrega que, ante ese escenario tan desolador, queda apostarle a la educación, mejorar la focalización de la población a la que se le otorgan becas y orientar los recursos a incentivar la matriculación escolar en el nivel medio superior, a la vez que se vigilan tales recursos a través de mecanismo de transparencia y rendición de cuentas⁹¹³.

Para dimensionar correctamente la pobreza en México no se deben dejar fuera a los migrantes que cruzan la frontera norte en búsqueda de supuestas mejores oportunidades. Ya que, la pobreza en México ha alcanzado índices tan altos que como dicen Dresser y Volpi: “ha propiciado la recuperación del territorio

⁹¹¹ CONEVAL, “Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales”, *Comunicado de prensa 08*, México, 09 de agosto de 2018, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf> [Consultado: 16 de octubre de 2018, 14:27 hrs.].

⁹¹² CONEVAL, “Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores información 2010–2016”, *Nota informativa*, México, 8 de marzo de 2018, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Dia-Internacional-de-la-Mujer.pdf> [Consultado: 16 de octubre de 2018, 14.46 hrs].

⁹¹³ CONEVAL, “Siete de cada diez personas viven en un país donde la desigualdad ha subido: OXFAM”, *Nota informativa*, México, 25 de septiembre de 2018, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Nota-Seminario-CONEVAL-OXFAM.pdf> [Consultada: 16 de octubre de 2018, 15:00 hrs].

perdido por Santa Anna”, ha sido una hazaña que se llevado a cabo pacíficamente a lo largo de la historia⁹¹⁴. En la actualidad hay más de 35 millones de mexicanos⁹¹⁵, legales e ilegales, en Estados Unidos, principalmente en California, Texas, Florida y Nueva York.

Con los millones de mexicanos en pobreza; la vergonzosa desigualdad y la migración hacia Estados Unidos, se puede apenas comenzar a entender un poco de la miseria que se vive en México. Faltan muchos otros indicadores que se ven a diario, entre ellos: niños trabajando en la calle, adultos mayores sin recursos para subsistir y la migración forzada al interior de la república. Más allá de dar cifras sobre estos problemas lo importante es identificarlo en la realidad y tratar de expulsarlos de la Constitución viva.

c. Constitución viva y participación ciudadana

Primero, se debe aclarar que la participación ciudadana está al mismo nivel de importancia que la seguridad y la distribución de la riqueza, porque es a través de la participación ciudadana que se obtiene conquistas en los otros dos ámbitos y en todos los derechos fundamentales.

Ahora bien, es a partir de la reforma política electoral de 1977 que se observa una tendencia de evolución en el ámbito electoral en la Constitución viva. Hubo una modificación en la forma de participar de los ciudadanos en las elecciones federales a partir de 1979, hasta alcanzar una participación electoral del 78% en 1994⁹¹⁶. Gracias a la paradigmática reforma de 1977 se desencadenaron una serie de reformas electorales, que no sólo cambiaron las reglas electorales, sino que

⁹¹⁴ Dresser, Denisse y Volpi, Jorge, *op. cit.*, p. 69.

⁹¹⁵ Cfr., CNN en español, “La población hispana en Estados Unidos rompe un nuevo récord”, *Inmigración, México*, 19 de septiembre de 2017, <https://cnnespanol.cnn.com/2017/09/19/la-poblacion-hispana-en-estados-unidos-rompe-un-nuevo-record/> [Consultado:15 de octubre de 2018, 14:23 hrs.]

⁹¹⁶ Cfr., López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, *op. cit.*, p. 120.

incluyeron a nuevos actores políticos⁹¹⁷, lo que generó una creciente competencia electoral y participación ciudadana dentro y fuera de los partidos políticos.

Al partir de la premisa de que la democracia aún no se ha terminado de consolidar en México, y reconocer que algunos ámbitos han ido evolucionando como el pluralismo partidista⁹¹⁸, no se puede negar que la Constitución viva en la participación ciudadana ha tenido días buenos. La ilusión que generó la llamada alternancia en el año 2000 era evidente, el pueblo y las autoridades del Estado mexicano dieron una muestra de “civilidad” al mundo. La alternancia probó que México estaba “bien equipado para su apuesta electoral”⁹¹⁹. Aunque ya en el terreno estatal, para Dresser y Volpi, sin que los ciudadanos apenas se dieran cuenta, en el 2000 la vida pública pasó de ser un “patriarcado universal para convertirse en un espantoso matrimonio”⁹²⁰.

Para el año 2006 las cosas fueron diferentes, se puso en duda la actuación del gobierno y de las instituciones electorales cuando unos de los candidatos y gran parte de la población descalificaron los resultados electorales. Algo similar ocurrió en 2012, la democracia mexicana volvió a dejar insatisfechos a muchos mexicanos. De esa forma, si bien se observó molestia en la sociedad, también se percibió, a partir del 2006, más preocupación de la ciudadanía por la feroz contienda electoral

⁹¹⁷ Por otro lado, para algunos el gobierno del PRI tuvo una trascendencia enorme y era un gobierno exitoso al coadyuvar a la gobernabilidad, sin embargo, aceptan que ello no implicaba que existiesen instituciones democráticas, resaltan que el partido hegemónico contribuía a diluir las tensiones entre las diversas clases, aunque, por otro lado, también diluía la composición de partidos de oposición mediante la distribución de bienes públicos. Concluyen que fue un modelo integrador que contribuía a legitimar al propio régimen. *Cfr.*, González, Fernández Hugo Arturo, “La democracia en México después de la ruptura del paradigma del partido hegemónico pragmático”, *Revista del posgrado de Derecho de la UNAM*, vol. 9, núm., 16, enero-julio, 2013, p. 199. Los mismos Héctor Fix-Zamudio y Valencia señalan sobre sistema político mexicano que “pese a sus deficiencias, permitió durante muchos años la institucional y la paz pública, logros de ninguna manera desdeñables en una región políticamente crítica como Latinoamérica”. Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 423 y 424.

⁹¹⁸ Antes no hubo el pluralismo partidista, Aguilar Camín explica de modo sarcástico que los gobernantes tenían “la irresponsabilidad innata del pueblo que gobernaban”. “Si hubiera votaciones libres, las ganaría el obispo, las ganaría el torero de moda, las ganaría el cómico de moda, las ganaría el boxeador de moda”, han dicho sucesivamente Juárez, Obregón, Calles, Cárdenas, Alemán, Díaz Ordaz. Aunado a que en la memoria de esas élites estuvo “la huella, a la vez culpable y cínica, de la fragilidad cupular de su dominio”, lo que las hizo doblemente enérgicas en el ejercicio de su mando. *Cfr.*, Aguilar Camín, Héctor, *op. cit.*, p. 311.

⁹¹⁹ *Ibidem*, p. 354.

⁹²⁰ Dresser, Denisse y Volpi, Jorge, *op. cit.*, p. 133.

y por legitimar sus gobiernos. Con todo ello, finalmente en 2018 la ciudadanía fue decisiva en dar la victoria a Andrés Manuel López Obrador con un gran margen de diferencia entre él y el segundo lugar. Así con esa diversidad que se ha alcanzado en el cargo de titular del Ejecutivo Federal como dice Jesús Silva-Herzog: “la incertidumbre es el elemento crítico de la nueva condición. Nadie sabe quién ganará la próxima elección”. Para el escritor mexicano el “seco esqueleto del antiguo régimen no tiene posibilidades de reverdecer. Lo que sí resulta posible es la implantación de un nuevo despotismo de nuevo signo. El autoritarismo puede regresar a México, pero, si llega, se hará llamar democrático”⁹²¹. En consecuencia, vale la pena que el ciudadano mexicano esté siempre activo políticamente, el mexicano ya no tiene pretexto dado que ya tiene probada su fuerza pluralista.

Del trabajo de los representantes políticos una vez que obtienen el cargo se tiene malas experiencias; la representación política en México no incorpora a la sociedad, al contrario, la dejan fuera delibera y cínicamente, existe una crisis de representación, credibilidad y confianza. Asimismo, los mecanismos de participación intermedios como las Audiencias la mayoría de las veces no son tomadas en serio, las mismas son consideradas mecanismos de simulación, pese a la probada eficacia con las “Audiencias Públicas” de 1977. De igual forma los mecanismos de participación directa⁹²² en México no han tenido la eficacia esperada, los requisitos o la complejidad de los mismos y la falta de voluntad política del Estado y de la sociedad en algunos de ellos, como en la iniciativa y la consulta popular, han ocasionado su fracaso.

Por otro lado, con los mecanismos de participación directa se debe ser escrupuloso, como señala Ignatieff “hasta el proceso más abierto puede producir resultados perversos”. En este sentido, se necesita siempre del escrutinio de las

⁹²¹ Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta Mexicana, 1999, p. 137.

⁹²² Para Silva-Herzog los referendos y plebiscitos son “moños democráticos que, en contadas pero cruciales ocasiones, pueden adquirir centralidad”. Sin embargo, se considera que bien utilizados en coexistencia equilibrada con la democracia representativa pueden ofrecer resultados satisfactorios, pero se requiere de toda una plataforma en la conciencia colectiva para su implementación. *Cfr.*, Silva-Herzog Márquez, Jesús, *op. cit.*, pp. 137 y 150.

instituciones y de la sociedad en su conjunto. Es decir, se deben cuidar mucho más que sólo una participación abrumadora, las condiciones de tal participación. Para Ignatieff “la máxima seguridad de una democracia es que las decisiones que se someten a los filtros de las capas inferiores (...) tienen menos posibilidades de ser erróneas que las que se deciden, de una vez y para siempre, en las capas superiores”. Para el canadiense la supervivencia de todos los derechos depende de la voz, de la capacidad de los ciudadanos para protestar, disentir, organizarse y movilizarse, depende de la participación ciudadana, pues al final la protección de los derechos recae en todos ellos. El autor advierte que hasta ahora “la fuerza que sustenta la libertad de la mayoría ha sido el coraje intransigente de unos pocos”, y no de la participación de la mayoría, por lo que exhorta al ciudadano a no caer en el cinismo de la pasividad, y lo invita a aportar su talento para cumplir con los compromisos expresados en la Constitución⁹²³ y no dejarlo todo a unos cuantos ciudadanos, a los líderes o al gobierno. El ciudadano debe dejar de ser sólo “peticionario” para formar un “pacto de reciprocidad fundador del gobierno democrático, el pacto entre impuestos y representación política, entre el gobierno que administra recursos públicos y el ciudadano que los aporta y vigila su rendimiento”⁹²⁴; es decir, en el que a cada derecho corresponde una obligación.

Ahora bien, del balance sobre la Constitución viva en la participación ciudadana, todos son responsables, la sociedad, las élites y el Estado, porque no han tenido la capacidad para conducir el cambio en todos los ámbitos de participación ciudadana y sólo se han preocupado por el proceso electoral. La sociedad, por así servir a las élites del poder, a veces ocultas o poco transparentes, ha mantenido una educación distante o poco preocupada por la realidad desafiante. Por otro lado, la información es cada día más inmediata, exorbitante y confusa, que da cuenta de un mundo muy diverso, según los intereses periodísticos, por lo que no se alcanza a percibir con objetividad el mundo si no se cuenta con los filtros que da la educación preocupada por la realidad. El Estado, dirigido por las élites

⁹²³ Cfr., Ignatieff, Michael, *El mal menor...*, cit., pp. 27, 28, 72 y 79.

⁹²⁴ Aguilar Camín, Héctor, *op. cit.*, p. 428.

gobernantes cínicas y por las otras élites⁹²⁵ que han superado incluso a los gobernantes como las económicas, no hace más que seguir la ruta trazada para lograr la permanencia de los grupos en el poder.

Como se recordará, la ruta trazada de las élites mayormente favorecidas se caracteriza por la ausencia de “organizaciones voluntarias” o por su cooptación por parte de las cúpulas poderosas, lo que vuelve difícil que se busquen metas colectivas, como la eliminación de la corrupción, ya que, son las organizaciones fuertes las que las denuncian. Aun cuando es más complejo llevar a cabo metas colectivas en entornos totalmente controlados por las élites existen ejemplos en donde salen a flote los intereses de la sociedad. Para dar un ejemplo, en México, aun con grupos pluralistas cooptados, dado el nivel de descomposición social, se propuso como meta la eliminación de la corrupción⁹²⁶, incluso fue esta meta la que propició la llegada de la izquierda en México. La corrupción ha dejado de ser un “problema folclórico y pasó a ser un motivo de irritación nacional”⁹²⁷, como dice Camín. Ahora bien, ello no significa que con la sola acción electoral se termine la corrupción, el plan anticorrupción debe ser más complejo y amplio, no sólo se lucha contra las élites mexicanas más rapaces, sino contra la sociedad que decidido seguir su ejemplo. En México la corrupción ha desempeñado un papel crucial en el “funcionamiento del sistema”, es un componente que está presente en el gobierno, la oposición y el pueblo en general⁹²⁸.

Erradicar la corrupción no es asunto sencillo, quienes lo han intentado lo saben, se requiere de diversos actores, un verdadero “sistema de integridad

⁹²⁵ Es tanto el poder las élites que Dresser y Volpi señalan sarcásticamente que en México la democracia es “el derecho de las cúpulas partidistas, las cúpulas empresariales, y las cúpulas de las Iglesias en Puebla” a tomar decisiones que les convienen. Sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan que lo más importantes a saber es que: “no se cumple, no importa; y, todos hablan de ella, pero pocos la entienden”; y, acerca de las reformas constitucionales apuntan que son aquellas que el empresario “necesita”. Cfr., Dresser, Denisse y Volpi, Jorge, *México, lo que todo ciudadano quisiera (no) saber de su patria*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2006, p. 29, 34 y 38.

⁹²⁶ Para Transparency International, la corrupción “es el abuso de poder en beneficio privado”. Eigen, Peter, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, trad. de Mireia Bartels, Natalia Franch y David Sánchez, España, Planeta, 2004, p. 15.

⁹²⁷ Aguilar Camín, Héctor, *op. cit.*, pp. 377 y 378.

⁹²⁸ Cfr., Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, trad. de Victoria Schussheim, México, Siglo XXI editores, 1992, pp. 78, 86, 165-167.

nacional”, como le llama Peter Eigen, conformado por: organizaciones voluntarias, poderes estatales, medios de comunicación y sociedad activa que no pertenezca a las élites del gobierno⁹²⁹. Para empezar una verdadera supresión de la corrupción aún hace falta concientizar que es ella quien mantiene “atrapados a millones de personas en la miseria, la pobreza, la enfermedad, la explotación y brutales conflictos”⁹³⁰; que la erradicación de la corrupción es un tema que exige continua vigilancia y participación de sociedad para que se llegue a castigos ejemplares, y no sólo venganzas políticas como se ha venido haciendo en México o simulaciones y actuaciones ineficaces porque no existe comunicación interinstitucional, ni con la sociedad organizada. Requiere del esfuerzo de la sociedad porque la corrupción ha sido, sin duda, cultivada por todos los mexicanos de cierta forma.

Como se observa en este ejemplo, sin la participación ciudadana efectiva y plural prácticamente el desarrollo constitucional resulta imposible.

II. Un Mundo Mejor

Dice Popper que “todos los seres vivos van a la búsqueda de un mundo mejor”, todos ocupados en resolver problemas, a menudo con soluciones que empeoran las cosas; pero, siempre bajo la premisa de “la ciencia como la mayor esperanza” y el método de “ensayo y error”, o por lo menos así debería ser, ya que en estos tiempos no es poco común escuchar cómo se desestima el conocimiento, la ciencia, la educación, la cultura. Pese a los fracasos, e incluso algunos retrocesos y obstáculos, para Popper, “los ciudadanos de las democracias viven en un orden social que es mejor y más justo porque está más favorablemente dispuesto a la reforma”. Mientras se tenga en mente la idea del cambio, de prueba, de lo diferente y lo diverso, habrá una posibilidad de mejora. Por ello, el filósofo rescata que lo

⁹²⁹ La organización Transparencia Internacional ha otorgado el “Premio a la Integridad” a título póstumo a personas que han pagado su compromiso con su propia vida. Fue entregado a Carlos Alberto Cardoso, un periodista de investigación, que fue asesinado en noviembre del año 2000 cuando estaba tras la pista de los responsables del mayor fraude bancario en Mozambique. *Cfr.*, Eigen, Peter, *op. cit.*, pp. 98 y 130.

⁹³⁰ Para Eigen las consecuencias de la corrupción son desastrosas, señala que el lavado de dinero es una de las “piedras angulares” del crimen organizado que tiene sumida en la miseria a muchas personas. Eigen, Peter, *op. cit.* pp. 15 y 20.

importante es mantener la “honestidad intelectual”: admitir los errores y la ignorancia; y con ello la necesidad de apertura hacia las ideas e intereses de los demás. Al respecto advierte que “conceder a la intolerancia el derecho a ser tolerada es destruir la tolerancia y el Estado constitucional”. Finalmente, y contrario a los que él llamaba “quejumbrosos profetas del pesimismo”, identificar al “pluralismo crítico” como la posición según la cual debe permitirse la competencia de todas las teorías, cuantas más mejor, en aras de la búsqueda de la verdad” y con ella de la “libertad”, ya que, la diferencia, la crítica de los demás permiten descubrir errores; todo ello, sin llegar al “relativismo” que todo lo tolera y que puede generar violencia⁹³¹.

1. *Pluralismo Crítico*

Precisamente sobre esta resumida idea de Popper es que está entendido el desarrollo constitucional, la “sociedad abierta” y pluralismo de Peter Häberle y sobre esta idea es que se plantea la propuesta, además se busca que a través del ensayo y error se perfeccione. Se plantea un porvenir de cambios, de transformaciones, de errores y, también de aciertos. No se intenta imponer a la realidad la “maqueta ideal de la sociedad perfecta”⁹³², se intenta construir una mejor realidad, una mejor Constitución viva, cuidando la libertad conquistada y la historia vivida a partir de diversidad razonada, comparada, analizada, debatida, a partir del pluralismo que se ha descrito como eje del desarrollo constitucional en esta investigación y que Popper llama atinadamente “pluralismo crítico”⁹³³.

Ahora bien, sosteniendo la idea de reforma, de cambio y de ensayo y error, y de pluralismo en competencia, Prigogine y Stengers señalan que en la vida del ser humano siempre estará presente la “tensión entre el ser y el devenir”; entre en la “búsqueda de las ideas claras y distintas”, no obstante, explican que tales ideas no innovan sin recrear al mismo tiempo el sentido de su pasado, sin reinterpretar su tradición; una idea, una obra científica mira a la vez hacia “el pasado del que hereda

⁹³¹ Cfr., Popper, Karl, *En busca de un mundo mejor*, trad. de Jorge Vigil Rubio, España, Ediciones Paidós Ibérica, 1994, pp. 9, 11, 243-245, 258, 261 y 270.

⁹³² Krauze, Enrique, *El pueblo soy yo*, México, Penguin Random House Grupo editorial, 2018, p. 178.

⁹³³ Cfr., Popper, Karl, *En busca de un mundo...*, *cit.*, p. 270.

y hacia el futuro que propone”. Por ello, es de suma importancia conocer la historia, el pasado, la tradición, la cultura. De otra forma, advierten, se corre el peligro de aceptar “posturas solipsistas”, de un conocimiento que no se ajusta a la realidad, sino que la somete a las creencias, a los deseos, a las necesidades de los hombres⁹³⁴ poderosos en turno.

Asimismo, Prigogine y Stengers, apuntan que las ciencias no pueden separarse de la aventura humana, ellas no pueden decir lo que es el hombre, la naturaleza o la sociedad, de tal suerte que a partir de ese saber se pueda decidir la historia; por el contrario el hombre es una “historia abierta” en donde se experimenta lo que pueden los hombres y sus sociedades; a lo más a lo que se puede llegar, para los autores, es a la construcción de una coherencia entre lo que se vive y lo que se es capaz de pensar, pero siempre como una “tarea abierta”. A partir de ello concluyen que así se inventó la idea de “democracia”, de “sociedad abierta a un futuro que no modela ningún orden trascendente”. Hasta ahí la situación se perfilaba alentadora, no obstante, hizo falta algo esencial, los autores destacan que la humanidad se olvidó de crear o inventar una “nueva forma de diálogo”, para que existiera un “mundo denso y múltiple de intereses compartidos”⁹³⁵; es decir, un pluralismo eficaz.

Por lo anterior, la propuesta va encaminada precisamente a crear un espacio diferente, un espacio de diálogo en donde se pueda realizar la idea de sociedad abierta y se puedan aprovechar todas sus ventajas. Una nueva forma de interactuar en la sociedad, en la que todos tienen algo que aportar en un ambiente de tolerancia y respeto. Como describiera Bradbury: ⁹³⁶

Cada hombre tenía un libro que quería recordar” (...) “Lo más importante que debíamos meternos en la cabeza es (...) que no debemos de ser pedantes. No debemos sentirnos superiores a nadie en el mundo”. En el plan para iniciar una nueva vida se prevé que: “La gente será convocada una por una,

⁹³⁴ Cfr., Prigogine, Ilya e Stengers, Isabelle, *Entre el tiempo y la eternidad*, trad. de Javier García Sanz, Buenos Aires, Alianza, 1998, pp. 190, 192 y 195.

⁹³⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 212.

⁹³⁶ Bradbury, Ray, *Fahrenheit 451*, 6ª ed., trad. de Alfredo Crespo, Barcelona, Plaza & Janes, 1981, pp. 173 y 174.

para que recite lo que sabe, y lo imprimiremos hasta que llegue otra Era de la Oscuridad, en la que, quizá, debemos repetir toda la operación. Pero esto es lo maravilloso del hombre: nunca se desalienta o disgusta lo suficiente para abandonar algo que debe hacer, porque sabe que es importante y que merece la pena serlo.

Todos los ciudadanos tienen algo que aportar, pero no sólo eso, la realidad solamente es inteligible y posible gracias a las interpretaciones de la sociedad, formadas por objetos culturales, pero se debe decir que permanecerán con más fuerza aquellas que sean socializadas mediante la participación en la esfera pública⁹³⁷, expresar dichas interpretaciones resulta una tarea de todo aquel que quiera ocupar un espacio en la sociedad.

A. Nacimiento de una Idea

Con toda la diversidad teórica y práctica analizada y confrontada, el escenario que se propondrá en el siguiente apartado surge finalmente como respuesta a una pregunta planteada por el ministro en retiro José Ramón Cossío en un pequeño ensayo.

Para Cossío una Teoría Constitucional es “la visión desde la cual se articula el texto constitucional y se le otorga sentido a los preceptos que la componen”, desde esa idea el jurista identificó que México carece de una o varias Teorías Constitucionales que permitan “unir puntos y leer de una manera distinta los textos constitucionales”, desde los valores⁹³⁸, es decir, desde el fondo y no sólo desde el caso en concreto, de la “instrumentalidad del asunto” y de definiciones tautológicas. Explica la necesidad de una Teoría de la Constitución no sólo por defecto de los tribunales, sino también por “defecto” de los abogados y los académicos, y aunque de forma menos directa también hace alusión a la participación de “sociedad plural” en la construcción de la una teoría de la constitución que trate el funcionamiento y

⁹³⁷ Cfr., Estrada Saavedra, Marco, *Participación política y actores colectivos*, 2ª ed., México, Plaza y Valdés editores, 1995, p. 6.

⁹³⁸ Para ello es necesario que la sociedad cobre “ascendencia una filosofía del Derecho” para que los juristas, jueces, legisladores y litigantes sean capaces de transformar la Constitución como fruto del acuerdo formal y la lucha política. Cfr., Hayek, Friedrich A., *op. cit.*, pp. 130 y 259.

el sentido de la Constitución. Con todo ello, Cossío se pregunta: “¿En realidad no hemos podido constituirnos, como sociedad, en un conjunto de ciudadanos? ¿No hemos sido capaces, desde la ciudadanía, de tratar de determinar derechos, definir cuáles son sus fronteras frente a la autoridad?”. No responde, aunque deja claro que es una empresa obligatoria y pendiente para el gremio jurídico, pero también para la sociedad. Pide abrir un “diálogo constitucional profundo y, desde ahí, un diálogo democrático”⁹³⁹.

De esa forma, y partiendo de esa interrogante y con toda la investigación atrás la respuesta puntual es: no, la sociedad mexicana no ha sido capaz de constituirse individual ni colectivamente y por ello tampoco ha podido crear una Teoría de la Constitución para México, una Constitución viva acorde al texto constitucional. Es decir, es una construcción que sigue pendiente y sigue pendiente por una razón identificada prácticamente todos los autores de esta investigación: por el bajo nivel de un pluralismo crítico, dialógico, filosófico, cultural, político, constitucional, en síntesis, por el bajo nivel de pluralismo verdaderamente democrático en México.

Con el nacimiento de esta idea en abstracto en las primeras líneas de esta investigación, pero con la seguridad de que todo se ordenaría al final de la investigación, se fue consolidando la idea o mejor dicho las ideas de qué es el pluralismo democrático, sin dar una definición homogénea, inamovible del término, precisamente lo que se buscó con esta investigación fue despertar el potencial creativo de cada uno de los lectores para enriquecer en la profundidad cultural al pluralismo.

Ésa es la misma razón por la que se utilizaron las herramientas que proporciona la Teoría de la Constitución de Häberle, que aun siendo una teoría con tendencias hacia la generalidad, es una teoría abierta, para que con ella y a partir de sus ejes, y de todos los autores aquí citados que la complementan, la sociedad

⁹³⁹ Cfr., Cossío Díaz, José Ramón, “El papel de los abogados y la necesidad de una teoría de la constitución para México”, en Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios socio jurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 304-310.

mexicana pueda iniciar la construcción de sus propias definiciones, de sus propios límites de su propia teoría de la constitución, para llegar al objeto último que es el desarrollo constitucional.

III. Propuesta

Después y con sustento en todo lo anterior, se plantea la creación de un mecanismo de participación ciudadana de expresión pluralista democrática, que funja como constructor de una o varias Teorías de la Constitución en México, que unan la realidad con el texto constitucional y que den contenido democrático a los preceptos constitucionales con la riqueza que aportan las interpretaciones de la sociedad, es decir, las interpretaciones de la función estatal, de la función no estatal y del proceso político; y, que sirvan de guía en la lectura y puesta en práctica de los textos constitucionales. Tal mecánica dará congruencia a la norma constitucional y a la Constitución viva; materializará los derechos fundamentales, controlará al poder y permitirá el florecimiento de la utopía que empuja hacia la conquista de derecho. De esa forma se alcanza el desarrollo constitucional que el paradigma del Estado Constitucional traza. Se propone un mecanismo que acerque las grandes y plurales discusiones públicas nacionales de la sociedad a formas de debate institucionalizado jurídica y políticamente.

Ya no es suficiente la idea de representación como la concebía Sieyès, incluso ni la división tradicional de poderes. Lo mismo ocurre con los mecanismos de participación. Son necesarias renovadas formas de participación en apoyo a la figura de representación política. Por ello, con base en el caso de éxito de la reforma política electoral de 1977, se propone una dinámica de debate de las interpretaciones constitucionales de la sociedad mexicana a través de un mecanismo de participación llamado “Audiencia Pluralista”, por medio del cual la sociedad podrá, con la fuerza de sus argumentos, cubrir sus necesidades más apremiantes y llevar a cabo sus ideales.

1. Mecanismo de “Audiencia Pluralista”

Antes de plantear el mecanismo de participación se deben aclarar varias circunstancias. Frente a la Teoría (procesal) Constitucional, Häberle se plantea la pregunta fundamental acerca de si su tarea puede consistir en ligar de modo normativo las distintas fuerzas políticas y los diferentes participantes en sentido amplio, es decir, en proponerles “buenos métodos de interpretación”. Häberle deja la compleja pregunta al aire, pero más adelante refiere que la Teoría Constitucional debe investigar “las peculiaridades de la interpretación” realizada por el legislador⁹⁴⁰, hasta ahora desatendidas⁹⁴¹. Ello, no sólo indica que deben analizarse, crearse o sistematizarse los métodos de interpretación de los intérpretes de la sociedad abierta de forma diferenciada poniendo como ejemplo a los legisladores, sino que abre el espectro a la investigación de la interpretación en general y no sólo al método, que es sólo una parte del análisis.

Ante tal apertura, fue que se decidió que la propuesta de esta investigación no fuera encaminada a establecer un “método de interpretación” para la sociedad abierta, sino que fuera orientada a establecer un “mecanismo para hacer públicas las distintas fuerzas”, un mecanismo para que sean reunidas, escuchadas con la frescura de sus argumentos, ideas e intereses. Aunque se interrelacionan de forma obligada: método y el mecanismo, no son lo mismo, por señalar alguna diferencia, el método de interpretación es un proceso interno o intelectual y el mecanismo es externo u organizacional. Además de que al tiempo que se realice el mecanismo se pueden identificar, sistematizar, perfeccionar y crear métodos de interpretación para la sociedad, pero primero, así con el método libre que utilice cada ciudadano deberá hacérsele visible y ser tomado en cuenta.

Lo que se propone es un mecanismo que reúna y haga visible la diversidad en el debate, en el diálogo, en los argumentos. De esa forma se podrán vislumbrar

⁹⁴⁰ Para Hayek “el principal instrumento que al ser humano permite introducir mutaciones deliberadas en una sociedad moderna es la función legislativa. Quizá por ello Häberle haga referencia específica al legislador”. Hayek, Friedrich A., *op. cit.*, p. 128.

⁹⁴¹ *Cfr.*, Häberle, Peter, *Constitución como...*, *cit.* pp. 148 y 149.

de forma posterior o a la par los métodos de interpretación más eficaces para los diversos intérpretes constitucionales. Lo primordial es que el mecanismo se practique en un sentido amplio y natural, para abstraer la riqueza de él mismo.

Asimismo, se planea que el mecanismo de “Audiencia Pluralista” sea también una especie de preparación e iniciación a los mecanismos de participación y control por parte de los gobernados que implican más requisitos y conocimientos procedimentales, técnicos o especializados, como la iniciativa popular. En síntesis, primero se busca conservar la esencia de las interpretaciones y de los métodos originales de interpretación de la sociedad. Después se podrán pulir los mismos o sistematizar, pero eso debe ocurrir sólo a partir de la originalidad los mismos.

La propuesta de un mecanismo abierto y no de un método, no sólo fue dilucidada a partir de la obra de Häberle, sino que tiene fundamento literal en él, al señalar que constitucionalizar la forma y los procesos de participación es tarea específica de una Teoría (procesal) de la Constitución y al advertir que ésta sólo adquiere valor en forma limitada para el contenido y los métodos, ya que “el proceso político debe ser (y seguirá siendo) tan abierto como sea posible; inclusive adiciona que interpretaciones desacertadas de la Constitución han de tener alguna vez la posibilidad de ser representadas por alguien”, de acuerdo con una Teoría democrática de la Constitución, en donde todos son intérpretes constitucionales. Finalmente, y para que no parezca que todo se disuelve en apertura, Häberle explica que el proceso político es un “proceso de comunicación de todos con todos”⁹⁴², el cual, debe llevarse a las instancias estatales de forma organizada y abierta, pero también limitada en apertura para “reforzar a la comunidad política” y hacer efectivo el pluralismo⁹⁴³.

Por todo lo anterior y con fundamento en lo investigado, a continuación, se establecen el objeto, la misión, los ejes, el procedimiento y las recomendaciones para llevar a cabo el mecanismo de “Audiencia Pluralista”.

⁹⁴² Cfr., *Ibidem*, pp. 150 y 151.

⁹⁴³ Cfr., Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional...”, *cit.* p. 655.

A. Objetivos y Misión

Para vivir en un país en el que exista coincidencia entre el texto normativo que protege y desarrolla derechos fundamentales y el contexto, se requiere disciplinar, controlar y regular a los actores constitucionales existentes, se demanda abrir y generar el espacio a otros actores constitucionales. Para equilibrar las decisiones, se requiere del pluralismo en la cultura; y, para que la Constitución sea interpretada y reformada por los ciudadanos, para que el individuo sea aún más y directamente sujeto del desarrollo constitucional, es necesario crear e institucionalizar un mecanismo de participación accesible y dialógico para toda la población, en el que la insatisfacción, el descontento, y la diversidad de propuestas y argumentos sean públicas y competitivos para comenzar a generar cambios que beneficien a un mayor número de personas.

Asimismo, el mecanismo de participación tiene como objetivo, además de transparentar el porqué de las decisiones y las consecuencias de las mismas, hacer conciencia en la sociedad, mediante el acercamiento a la función estatal, sobre la dificultad, las realidades y las responsabilidades de la negociación política. De esa forma el mecanismo propuesto no constituye solamente un medio de control del poder, sino que es un mecanismo de apoyo y refuerzo a las funciones estatales y las funciones sociales en general para alcanzar el desarrollo constitucional.

De igual manera, y gracias a su formato más libre y amplio, el mecanismo de “Audiencia Pluralista” tiene como objetivo fungir de plataforma socializadora para la participación ciudadana en otros mecanismos más complejos, como las iniciativas populares, o más riesgosos, como el de las consultas populares. También prevé incluir la participación de cualquier persona que tenga interés y cuente con experiencias de las que se pueda aprender, que den testimonio de cómo interpretan la realidad y que su inteligencia⁹⁴⁴ y rectitud puedan dar luz a lograr mejores acuerdos estatales.

⁹⁴⁴ Cfr., Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, pp. 181 y 182.

A fin de consolidar la misión última de conseguir una imagen más exacta de un determinado problema, y a partir de ahí obtener un pluralismo de ideas e intereses particulares que coincida mediante “acuerdo en intereses comunes de toda la sociedad, es decir, de la patria, de la justicia, de la verdad”⁹⁴⁵.

La misión de la “Audiencia Pública” anual será administrar la pluralidad y entenderla en su complejidad, filtrarla buscando dar cabida al mayor número de interpretaciones en su esencia más original para forjar un acuerdo lo más sólido, objetivo, racional y moderado posible, que beneficie a todos de alguna forma. En otras palabras, no sólo se debe dar espacio a la diversidad de interpretaciones de los ciudadanos, sino como señalara Habermas: “el modo en que las tienen: la complejidad, la riqueza y la estructura de sus perspectivas sobre el mundo”⁹⁴⁶.

La pluralidad democrática se convierte en unidad legitimada. La misión de la “Audiencia Pluralista” es crear, a través de la deliberación, argumentación y la provisión de interpretaciones de la sociedad, acuerdos esenciales. En consecuencia, es unir el pluralismo democrático, ante el escenario de acuerdos erróneos o sesgados, parciales, egoístas, arrogantes o falsos que imperan en la función estatal y al mismo tiempo en la sociedad.

Finalmente, además de los objetivos y la misión, el ejercicio del mecanismo de “Audiencias Pluralistas” contribuye, de forma connatural, formar competencias políticas, a dar espacio y generar un mayor pluralismo de ideas e intereses.

Es un mecanismo que en su ejercicio retroalimenta al pluralismo que se expresa a través de él y genera más pluralismo, más interpretaciones constitucionales y con ello más “cristalizaciones culturales”⁹⁴⁷ que actualizan la Constitución de forma favorecedora a los ciudadanos. Ese proceso si se realiza de forma continua crea una “cultura constitucional” más democrática, una que tiene como elemento base al pluralismo.

⁹⁴⁵ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 192

⁹⁴⁶ Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación...*, *cit.*, p. 112.

⁹⁴⁷ *Cfr.*, Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como...*, *cit.*, p. 39.

B. Ejes de la “Audiencia Pluralista”

En la “Audiencia Pluralista” y como señala Habermas en “el acuerdo, el motivo para demostrar conformidad hacia un poder de decisión, todavía indeterminado en cuanto a su contenido es, la expectativa de que él ha de ejercerse en concordancia con normas de acción legítimas”⁹⁴⁸. Es decir, lo primero será crear un cuerpo normativo que regule el mecanismo de participación, con el cual la observación sea viable a los participantes y se abra la posibilidad de cambiarse para su mejora.

Por ello, la estructura y las reglas de la “Audiencia Pluralista” deberán ser establecidas de forma breve, primero, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 41 constitucional. Una vez realizada la reforma se propone la creación de una ley reglamentaria para establecer los lineamientos pormenorizados del mecanismo de participación. Otra opción sería regular dicho mecanismo en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de Consulta Popular o crear una Ley que reglamente de en un sólo ordenamiento los diversos mecanismos de participación ciudadana directa. En esta propuesta de investigación se plantean, de forma abierta, los ejes sobre los que se puede empezar a construir la reforma constitucional y legal para incorporar el mecanismo de participación pluralista aludido.

a. Sede

Se propone un mecanismo de “Audiencia Pluralista” a realizarse en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que contribuya al desarrollo Constitucional. Se propone que sea el poder legislativo (comisión bicameral) el encargado de organizar el mecanismo con la finalidad de integrar al procedimiento los beneficios de la figura de la representación política más amplia, es decir, la del legislativo pluralista por su propia conformación. Asimismo, se propone que las audiencias sean desarrolladas en sede Legislativa para dar solución a algunas de las principales exigencias de los mismos legisladores, como aquella que plantea incrementar en calidad y en

⁹⁴⁸ Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación...*, cit., p. 61.

cantidad los servicios de apoyo y de consulta, para tener equipos de asesores técnicos y especialistas de carácter estable y continuo que colaboren con las comisiones del Congreso y con los propios parlamentarios⁹⁴⁹.

b. Temas

Podrán someterse a “Audiencia Pluralista” temas y problemáticas de relevancia nacional, de protección de los derechos humanos y de cualquier otro que constituyan un asunto de urgente atención para el desarrollo constitucional, como la estrategia de seguridad conocida como el “plan nacional de paz y seguridad”; el sistema educativo, el medio ambiente, ingresos y egresos del estado, entre otros. Más adelante se desarrollará la mecánica para la elección del tema y las problemáticas que serán materia de la “Audiencia Pluralista”.

Ahora bien, explica Eliseo Muro que existen varias nociones que refieren relevancia en un tema, como: el “orden público” y el “interés público” o “interés social”. Puntualiza que el “orden público”, es un concepto amplio que engloba las nociones de seguridad y sanidad pública, refiere a la paz pública, a una convivencia social ordenada, por lo que “supone la ausencia de alteraciones, algaradas, coerciones, violencias, etcétera, que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden”. Mientras que el interés público corresponde a los intereses de la sociedad o a una parte de ella, por lo que también se llama “interés social” y tiene prevalencia sobre el interés individual en diversas formas, como los artículos 6°, 7°, 11°, 27, 123⁹⁵⁰. Con esto, lo que se quiere decir es que tendrá que justificarse muy bien el tema que se busque someter a audiencia, ya que la urgencia, el interés, el orden y lo público pudieran constituirse desde un plano enteramente subjetivo, lo que ocasionaría ya en sí mismo un desacuerdo entre lo que es o no importante.

Previendo lo anterior, será obligatorio que la población jerarquice la importancia de las diversas problemáticas en México para que se pueda elegir

⁹⁴⁹ Cfr., Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 427 y 428.

⁹⁵⁰ Cfr., Muro Ruíz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 137 y 138.

mediante medios electrónicos un sólo tema, el más votado de los propuestos por la propia ciudadanía, para desarrollarse en ese año. Cada año el tema será diferente y deberán entregarse los resultados del año anterior. Así se creará una lista de trabajo que cada año irá en aumento y en decremento, si es que se van solucionando las problemáticas de años anteriores. Para realizar la mecánica anterior, será de vital importancia desarrollar una plataforma interactiva, amigable y de acceso fácil para la sociedad. De forma previa y a la par, se dará difusión a la votación electrónica en la que elegirá el tema que será materia de la “Audiencia Pluralista”. Finalmente, la Cámara de Diputados reconducirá el enfoque y los alcances del tema elegido por la ciudadanía.

Lo anterior, porque ante la dificultad de calificar la relevancia del tema, Sartori advierte que la “intensidad de preferencia” es siempre distinta, a unos les apasiona o interesa un tema y a otros les es menos importante. Por ende, reconduciendo la “intensidad de las preferencias” la Cámara de Diputados deberá plantear de forma clara el tema que la sociedad en general ha juzgado urgente y de interés público. Para el italiano, son tres los criterios de importancia que inciden en la “colectivización de las decisiones” y que pueden servir a la sociedad y a la misma Cámara de Diputados: la primera, la “materia de la competición”, si son “verdaderamente capitales”, con efectos inmediatos o diferidos, directos o indirectos, generales o particulares; segunda, la “cultura política”, noción sumamente compleja de la que destaca saber si la sociedad es “consensual” o “conflictiva”, si la sociedad es consensual se reducen automáticamente los riesgos y los costes decisionales; y, la tercera, la “subjetividad de las percepciones”, da un ejemplo: todos saben del peligro de las armas termonucleares y de la amenaza de una catástrofe ecológica, sin embargo, los grandes públicos permanecen lejanos a dichos temas. Sartori dice que eso atiende a que el hombre es un “animal ptolomeico”⁹⁵¹, en la que ellos son el centro del universo. Siendo así, todo ello y muchos indicadores más, como la urgencia, la información, la posibilidad y la

⁹⁵¹ Cfr., Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría...*, cit., pp. 332-334, 337-339.

necesidad, se deben prever antes de decidir qué temas se someterán a votación para elegir el tema de la “Audiencia Pluralista”.

c. Tiempo

Según Bobbio nada es más peligroso para la democracia que el exceso de democracia” pues puede provocar la apatía política y la saturación⁹⁵². Se propone que las “Audiencias Pluralistas” sean realizadas una vez al año y que tengan una duración mínima de dos meses. Iniciarán a más tardar el último día de mayo. Entre otras razones, ya mencionadas, se eligió al poder legislativo para la organización de la “Audiencia Pública Anual” ya que sus “reducidos periodos de sesiones” (cinco meses al año)⁹⁵³ les permitirán hacerlo.

Al respecto, Dienheim Barriguete ha expresado que el poder legislativo no debería estar ausente en ningún tiempo, explica que sus recesos son injustificados ya que la función de control de actos del ejecutivo debe realizarse de forma constante, explica que gracias a los recesos legislativos los legisladores más fácilmente se han vuelto cómplices de las decisiones del Ejecutivo. El autor propone suprimir los recesos parlamentarios y eliminar la Comisión Permanente estableciendo la obligación de laborar de forma continua, por año legislativo⁹⁵⁴. En el mismo sentido, se considera que la responsabilidad, las funciones y facultades del poder legislativo exigen eliminar los recesos, de ahí que se proponga utilizar el tiempo de receso en una tarea específica.

Por otro lado, la celebración de la “Audiencia Pluralista” no podrá suspenderse, dado que como dice Gargarella: “las conversaciones públicas no

⁹⁵² Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁵³ En otro tema, Eliseo Muro observa que la duración de los periodos origina ineficacia en las diferentes funciones constitucionales del Poder Legislativo, pues no pueden ejercitarse en tan poco tiempo actos de control sobre el gobierno, como la creación de comisiones de investigación y la aprobación del presupuesto de egresos. Muro Ruíz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, UNAM-III, 2008, p. 269.

⁹⁵⁴ Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc, “La Comisión Permanente, Análisis y Crítica”, en Alfonso Jiménez, Armando et al. (coords.), *Tópicos de Derecho Parlamentario*, México, UNAM, Universidad Latina de América y Senado de la República, 2007, pp. 75-80.

deben depender de la buena voluntad discrecional de ninguno de los participantes”⁹⁵⁵, su realización será obligatoria una vez al año.

d. Individuos y grupos

En el terreno de la política, no hay espacio para la “legitimidad meramente en abstracto”, de la sociedad; en ese sentido, los ciudadanos deben “disputar el poder” que les corresponde. Es decir, de poco serviría la legitimidad sin algún “catalizador capaz de convertirla en poder”⁹⁵⁶. En “poder” para democratizar la realidad cargada de exclusiones, en “poder” para decidir lo importante a través de la cultura, los valores, las ideas y los intereses más diversos; en poder para desarrollar la Constitución de forma abierta y pluralista; en poder incluso para estar en desacuerdo y reordenar posiciones, porque el ciudadano tiene dignidad, y “tiene dignidad porque se piensa a sí mismo”⁹⁵⁷. Se debe pensar a sí mismo sin incurrir a los fantasmas del diálogo cerrado elitista y burocrático. Se debe pensar reconociendo al otro, y a la vez como parte de una “audiencia” con un “flujo dialógico múltiple”, compuesto de integrantes con muy diversas perspectivas y visiones, que sirvan para crear “panoramas conjuntos, que obedezcan y den respuesta a las demandas plurales que concurren sin propósito de mutuo aniquilamiento”⁹⁵⁸.

Ahora bien, como Sartori recomienda, es importante que sobre el tema a colectivizar se planteen los siguientes elementos: los “riesgos externos” que son una potencialidad dada por el número de personas que quedan fuera de la decisión, por ejemplo, si en una decisión para 100 personas es tomada por una sola persona el riesgo aumenta; y, los “costes decisionales” que es el resultado de aquellos que participan en la decisión, la medida más sencilla de un “coste decisional” es el tiempo: “las decisiones que se toman en mucho tiempo cuestan más que las

⁹⁵⁵ Gargarella, Roberto, “¿Por qué nos importa el...?, *cit.*, pp. 169.

⁹⁵⁶ Pablo Iglesias advierte que “no existe una legítima legitimidad sin poder, aunque sí puede existir durante siglos un poder poderoso sin legitimidad” y así anuncia el verdadero drama de la política. *Cfr.*, Iglesias Turrón, Pablo, *Ganar o morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*, Madrid, España, Editorial Akal, 2014, pp. 6-8.

⁹⁵⁷ Monedero, Juan Carlos, “Apología de la fuerza: como si los derrotados no triunfaran”, en Iglesias Turrón, Pablo (coord.), *Ganar...*, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁵⁸ *Cfr.*, Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, p. 185.

decisiones que se toman en poco tiempo”, empero, aun con ello, la variable más importante es dada por el número de personas que interviene en la decisión⁹⁵⁹.

Al respecto, el mismo Sartori puntualiza que cuando son muchas las personas que intervienen en una decisión en realidad no deciden, sino que ratifican decisiones ya tomadas. Entre mayor sea el número de personas que intervienen en la decisión mayor será el coste de ésta. De ahí que la relación entre riesgos y costes decisionales sea inversamente proporcional: o son demasiado fuertes los riesgos o son demasiado altos los costes decisionales. De ese modo, lo que se debe buscar es un equilibrio funcional ente costes, riesgos y eficacia⁹⁶⁰. El número de participantes deberá ser puntualmente analizado y justificado. Debe procurarse que el número elegido constituya un reflejo nítido de la sociedad, con la diversidad que la caracteriza, y al mismo tiempo que no ocasione un coste alto en tiempo y ejecución que termine en simulación.

Así, se dará participación tanto a individuos en representación de grupos, así como a individuos a título personal, sin privilegiar a aquellos que representen a grupos pluralistas grandes, ello para incentivar y proteger la participación de los grupos pluralistas débiles y de los ciudadanos que participen a título personal. La intención es fortalecer al ciudadano común, para que sea capaz de formar agrupaciones y no sólo adherirse a ellas.

De esa manera, el ciudadano tendrá una participación más libre, autónoma y auténtica. Mediante ese tipo participación democrática, el ciudadano va moldeando su realidad, se configura y transforma a sí mismo⁹⁶¹ y al momento de interactuar en la organización, el grupo, comunidad y sociedad a la que pertenece modificará y mejorará también el ambiente o entorno de esa colectividad a la que pertenece por convicción.

⁹⁵⁹ Cfr., Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 325.

⁹⁶⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 326.

⁹⁶¹ Popper, Karl, *En busca de un mundo...*, *cit.*, p. 46

e. Participación de las tres funciones estatales

En el Estado Constitucional, el principio organizativo fundamental es “la división de poderes derivado de la garantía de la dignidad humana”⁹⁶², sin embargo, éste se encuentra en consolidación, en virtud de que dicho principio no se ha logrado aplicar de manera precisa. De tal forma que Dresser y Volpi refieren (de forma irónica) que en México: ⁹⁶³

Si el Poder Ejecutivo es como Dios padre y el Legislativo como el hijo, al Judicial le corresponde ser esa blanca paloma cuyo sentido nadie es capaz de comprender, pero que en teoría debería encargarse de velar por las relaciones familiares. En otras palabras, el Legislativo propone, el Ejecutivo dispone y el Judicial se encarga de justificarlo todo.

Lo señalado por Dresser y Volpi es cierto de alguna forma, sin embargo, no es tan determinante y tajante la sumisión del Judicial y el Legislativo al Ejecutivo, ya que, no se puede negar la evolución que han tenido algunas legislaturas y conformaciones del poder judicial. Quizá si se pueda hablar, como lo hace Fix-Zamudio, de una “crisis de la división de poderes” en México, ya que, sigue existiendo la tendencia predominante marcada hacia el Poder Ejecutivo que hace “ilusorio el contrapeso” de los demás poderes u órganos estatales (Legislativo y Judicial)⁹⁶⁴.

Pero no sólo eso, la división de poderes ha tenido que incorporar en su marco teórico a nuevas realidades políticas y a los llamados Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs), mismos que también deben ser vigilados. Por ello, es urgente por un lado fortalecer la independencia de los órganos Legislativo y Judicial, principalmente del Legislativo, porque el Judicial en la teoría y en la práctica sí se ha fortalecido⁹⁶⁵.

⁹⁶² Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 318.

⁹⁶³ Dresser, Denisse y Volpi, Jorge, *op. cit.*, p. 155.

⁹⁶⁴ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 410 -412.

⁹⁶⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 414.

Por lo anterior, y con el objeto de reforzar⁹⁶⁶ el poder Legislativo⁹⁶⁷ y por en él encontrarse una mayor pluralidad de ideas y con ello de representación será el encargado de organizar la “Audiencia Pública”, pero con la intervención y participación obligatoria de los otros dos órganos del Estado, el Ejecutivo y el Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) si debieran intervenir por el tema.

Asimismo, se prevé la participación de sus análogos locales y municipales. Participaran representantes de los tres niveles de gobierno. Una vez que el tema de la “Audiencia Pluralista” sea votado, las funciones estatales, incluidos los OCAs de la materia, de las alcaldías, municipios, entidades federativas y federación organizarán mesas y grupos de trabajo para intercambiar información con los ciudadanos, así como para invitarlos a participar en la “Audiencia Pluralista”, de esa forma el tema se irá filtrando y detallando. Se busca que adquiera la riqueza de la cultura en todo sentido, desde lo cotidiano hasta lo más especializado. Como se observa es un mecanismo de participación que consta de varias etapas y de la participación de diversos actores.

Se requiere la intervención de los tres poderes de la unión en los tres niveles de gobierno porque todos ellos, incluidos los jueces, son representantes de la sociedad y porque su función debe ser realizada desde la riqueza de la interpretación constitucional de la sociedad y no desde la frialdad o rigidez de una norma en papel. Si los jueces, legisladores, o servidores públicos en general encierran su función en oficinas se estaría obstaculizando el verdadero “progreso social”, ya que existen materias o problemas nacionales sujetos a un rápido

⁹⁶⁶ Para fortalecer el poder legislativo Muro Ruíz observa como “primordial” que las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión puedan formular, monitorear, evaluar y retroalimentar las políticas públicas, para evitar que se dé una concentración de estas actividades en el ejecutivo. *Cfr.*, Muro Ruíz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de...*, *cit.*, p. 36.

⁹⁶⁷ Para Häberle el poder legislativo se encuentra en primer lugar, ya que se trata del “principal órgano legitimado democráticamente de manera directa; es más que un órgano estatal, a él le corresponde una especial legitimación, ya que representa el pluralismo de la “sociedad abierta” y en cierto modo es “un espejo, un foro amplio de la nación”. *Cfr.*, Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, pp. 339 y 342.

desenvolvimiento y que requieren de una mayor interacción con la realidad directa para encontrar soluciones eficaces⁹⁶⁸.

La intervención del Poder Judicial Federal, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que “los murales tienen un efecto casi totalitario que atemoriza al ciudadano que pide justicia” desde la perspectiva de Häberle⁹⁶⁹, será tan necesaria como importante, ya que son los jueces y los ministros los encargados de impartir justicia y revisar los actos de autoridad en última instancia procesal.

Sin embargo, quizá sea la participación más dificultosa, ya que, como explica Häberle, la jurisdicción es la que se encuentra más separada respecto de las demás funciones del Estado, lo que probablemente se deba a las experiencias negativas en los Estados tiránicos socialistas y nacional socialistas. Por fortuna también, la función judicial se empieza a vincular más con la posición independiente de los jueces en los sistemas jurídicos angloamericanos⁹⁷⁰.

El poder Judicial busca una posición independiente, tanto que Arturo Zaldívar señala: “todo Estado de derecho verdadero es un Estado jurisdiccional de derecho”⁹⁷¹, y Sagüés puntualiza que, si bien los legisladores y el presidente son también “definidores constitucionales”, son los jueces, y en particular la Corte Suprema de Justicia, “los definidores finales, al ser [formalmente] los intérpretes últimos de la Constitución”⁹⁷². De esa forma, a mayor poder de los jueces, mayor responsabilidad y deber de interacción y acercamiento con la sociedad de intérpretes constitucionales.

Sagües identifica dos posturas de presentación del poder judicial: una que los encuentra como poder “contra mayoritario”, no electo popularmente, configurado en una élite de “no fácil acceso” y de perfil regularmente “conservador”; y, otra que repunta a los jueces “paladines de la legitimidad y del buen sentido”, al poseer

⁹⁶⁸ Cfr., Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, p. 34.

⁹⁶⁹ Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor, “Entrevista a Peter...”, *cit.*, p. 168.

⁹⁷⁰ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, pp. 353 y 355.

⁹⁷¹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Breves notas sobre la naturaleza de la interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. II, pp. 1395 y 1396.

⁹⁷² Cfr., Pedro Sagüés, Néstor, *op. cit.* p. 1026.

mayor preparación profesional y autonomía que los legisladores o miembros del Poder Ejecutivo. De ese modo, las opiniones pueden variar, no obstante, lo cierto es que desde la conformación del poder judicial y por razones diversas, él mismo y los ciudadanos están distanciados. Con lo que resulta difícil para los jueces constatar y filtrar a la “Constitución viviente”, es decir, las creencias de la sociedad, sus ideas y sus valores⁹⁷³.

De ese modo será esencial que se produzca un contacto entre jueces y sociedad, que se conozcan, reciban y aporten conocimientos, posturas e interpretaciones de la Constitución para generar acuerdos y los criterios que serán de utilidad para las resoluciones y la Constitución normativa y viviente. En consecuencia, se propone que el poder Judicial participe en las “Audiencias”, ya que de ese modo no sólo cumple con su obligación de “velar por la participación de los ciudadanos en la interpretación constitucional”⁹⁷⁴, aunque no en sede judicial, pero sí para los mismos efectos, sino que, al mismo tiempo, legitima sus criterios y métodos de interpretación constitucional con la inclusión de elementos socioculturales de un gran número de personas.

Al respecto, el ministro Zaldívar ha referido que el método teleológico es el principal de todos, debido a que los fines como misiones de la justicia aparecen, desde “un principio extraídos de la Norma Fundamental”⁹⁷⁵, a lo que se agrega que tales fines deben ser extraídos principalmente de la Constitución viva, para que pasen el control de la opinión pública, que el mismo ministro considera como el único eficaz.

Por otra parte, el poder Ejecutivo, es decir, “el gobierno y el presidente”, deberán participar en la “Audiencia Pluralista” con el propósito de llevar a cabo políticas públicas eficaces y necesarias para dar solución al problema de interés general. Mediante su participación se pretende que se amplíen sus conocimientos con la intervención de diversos actores de la sociedad, para que no sean

⁹⁷³ Cfr., *Ibidem*, pp. 1026-1028.

⁹⁷⁴ Häberle, Peter, *Constitución como...*, cit., p. 143.

⁹⁷⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 1406.

únicamente los partidos políticos, los dirigentes y las élites económicas y militares las que opinen sobre las políticas públicas del gobierno, ya que, incluso, son estos grupos poderosos los que las determinan pasando por encima del mismo gobierno⁹⁷⁶.

Por otro lado, la intervención de servidores públicos aporta información exclusiva al debate. No hay que olvidar que además del presidente y de los secretarios de estado que dirigen la política interior y exterior de un Estado, está la “Administración” que es aquella que realiza las funciones estatales en lo “particular”⁹⁷⁷, por lo que también deben participar en la audiencia algunos de sus representantes, Directores Generales, Jefes de Departamento, entre otros.

En las tres funciones estatales, la intención es lograr la “democraticidad” de los procesos de producción de las políticas públicas; de producción normativa y en los mecanismos de control hacia el ejecutivo; y, de emisión de sentencias judiciales en problemas que son de urgencia y orden nacional por principio. Las tres funciones estatales suelen estar cerradas y controladas o influenciadas, por las élites, y no sólo las gobernantes, sino por aquellas que “no han recibido ningún mandato electoral y que seguramente no serán llamados a responder de sus elecciones y de sus acciones ante los ciudadanos”⁹⁷⁸.

La participación de las tres funciones estatales y de la sociedad de intérpretes constitucionales extermina la pregunta sobre quiénes “interpretan mejor” a la Constitución, si el pueblo a través de consultas, el Congreso en sus leyes, o el Poder Judicial en sus sentencias, ya que, ellas concluyen siempre en una “decisión ideológica” señala Sagüés⁹⁷⁹, que debe dejarse de lado cuando del bien común se trata y debe abrirse el espacio de participación a los miembros del Estado y de la sociedad. En este sentido se elimina la pregunta, porque la respuesta está dada: todos, en conjunto, interpretan mejor la Constitución.

⁹⁷⁶ Cfr., Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, pp. 226, 264 y 265.

⁹⁷⁷ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, *cit.*, p. 350.

⁹⁷⁸ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, p. 285.

⁹⁷⁹ Pedro Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 1027.

f. Liderazgos y élites

Una comisión bicameral, de forma democrática y atendiendo lo marcado por la opinión pública, elegirá al Diputado que fungirá como moderador, organizador principal, es decir, como el líder de la “Audiencia Pública”. Es necesaria una figura que represente los intereses más diversos, abiertos, que goce de prestigio y que pueda unir y dirigir la diversidad de la “Audiencia Pluralista” en un solo proyecto. Este personaje será de vital importancia para el desarrollo de las Audiencia.

Asimismo, deberán conformarse liderazgos en las tres funciones estatales que guíen los debates oficiales o extraoficiales; es sustancial que los liderazgos también se formen en las élites, los grupos pluralistas, las organizaciones y los ciudadanos. Ya que, sin ellos no será posible llegar a acuerdos. Es importante que los participantes que representen a las funciones estatales y a la sociedad, además de la capacidad técnica, las habilidades políticas, la experiencia y el conocimiento de la Constitución viva y el texto constitucional, tengan la calidad moral y el prestigio necesario para participar.

Por capacidad técnica debe entenderse la profesionalización y especialización en conocimientos científicos y técnicos, así como la experiencia directa o empírica de la que gozan algunos miembros de la sociedad en temas que los atañen. Es decir, la capacidad técnica no sólo hace referencia a profesionistas, sino a ciudadanos que viven directamente las problemáticas a tratar. Es decir, la “técnica” no es privativa de los profesionistas. Ninguna persona es erudita de forma universal, se trata de compartir y crear más conocimiento con apoyo de otras personas en un plano de igualdad, tolerancia y respeto. Para lograrlo, los profesionales y los ciudadanos deberán dejar fuera las “visiones monoteóricas con hermetismos ideológicos y estructuras mentales autosuficientes” para abrir paso a una visión “transdisciplinar” más compleja, ya que “la complejidad de la realidad sólo se advierte desde la complejidad de una mirada educada en la observación de lo complejo”⁹⁸⁰.

⁹⁸⁰ Cfr., Gutiérrez Gómez, Alfredo, *op. cit.*, p. 209.

Los elegidos, deben ser líderes dispuestos a arriesgar, pero con prudencia, líderes responsables en sus “dos caras”: la responsabilidad “personal” y dependiente hacia los representados y la responsabilidad “funcional” e independiente, que busca alcanzar un nivel de eficiencia⁹⁸¹. De igual forma, Alba Rico señala que las reglas del cambio o de “transición”, aquellas que obligan a “ser inteligente e impiden ser bueno”, no pueden ser cambiadas a “fuerza de bondad”, sino sólo sustituidas por otras reglas, un orden en el que “se pueda ser tonto sin ser asesinado y malo sin dañar a (casi) nadie”⁹⁸². Al respecto, se está parcialmente de acuerdo, porque en el líder, el verdadero líder no deja de ser bondadoso, no cambia sus valores, simplemente es capaz de transitar entre de la astucia, la valentía e incluso entre los límites de la vileza si es necesario y bajo una situación inexorable.

Por otro lado, los ciudadanos deben estar conscientes y tener presente, aunque esto no sea del agrado de todos, que los líderes como los poderosos algunas veces suelen “jugar sucio”⁹⁸³. Los ciudadanos deben permanecer claros de la crudeza con que se han tomado hasta ahora las decisiones importantes, para rechazarla y luchar contra artimañas que pueden frenar el pluralismo. Si bien los líderes o las élites verdaderas son necesarias cuando el conjunto de actividades son de grandes magnitudes que necesitan un centro de organización y coordinación, es importante no perder de vista que la administración de las redes de participación de la élite puede ser utilizada en su provecho. Ese aprovechamiento particular es el que debe evitarse, para sustituirlo por “acuerdos incluyentes”⁹⁸⁴.

Pese a las malas experiencias con no pocos líderes, no todos los organizadores tienen esa debilidad egoísta, los auténticos líderes son personas de las que mucho se puede aprender, su personalidad es impresionante, son muy activos, creativos, tenaces y marcan a las personas a su paso.

⁹⁸¹ Cfr., Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 268.

⁹⁸² Cfr., Alba Rico, Santiago, “Guerra y políticas”, en Iglesias Turrón, Pablo (coord.), *Ganar o morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*, Madrid, España, Editorial Akal, 2014, p. 245.

⁹⁸³ Cfr., Compains, Eneko, “Juego Sucio en la Guerra por el Poder” en Iglesias Turrón, Pablo (coord.), *Ganar o morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*, Madrid, España, Editorial Akal, 2014, p. 148.

⁹⁸⁴ Cfr., Estrada Saavedra, Marco, *op. cit.* pp. 142 y 143.

g. Consenso

Crozier alude a que el consenso no sólo es previo a un cambio, sino que es “un primer objetivo indispensable” al que se le debe dar toda la atención necesaria y en el que se deben focalizar los problemas, ya que de ahí surgirá el propio consenso⁹⁸⁵. Es decir, el consenso no es la parte final de un procedimiento y previo a una transformación, sino que es el elemento clave en cada etapa, desde el diagnóstico del problema y hasta la ejecución de las soluciones.

La palabra “consenso” implica “acuerdo”, el acuerdo puede ser el de todos o solamente el de una mayoría (“ya que, si todos o prácticamente todos acuerdan en algo, se puede suponer que no será en algo disvalioso”). El problema del consenso es el que llama Sagüés el “consenso malo” o la “dictadura del consenso” como aquel en el que los ciudadanos coinciden en una solución irresponsable, ineficaz, inconveniente para la misma sociedad, pero finalmente así decidido por ella misma. Para no incurrir en ese tipo de consenso advierte que es esencial tener presente que el contenido del concepto “dignidad de la persona” no depende solamente de lo que una mayoría entienda por tal, y que hay derechos que no pueden quedar a merced del parecer del consenso, ya que tienen una fuente y tutela internacional⁹⁸⁶. Además, se propone que también se considere el significado de dignidad humana construido y conquistado culturalmente y con tendencias a lo general o universal.

En referencia al procedimiento para llegar al consenso se ahondará más adelante, por ahora se aclara que serán los dirigentes y representantes de los grupos que se formen en las audiencias los encargados de filtrar los argumentos y posiciones para dar forma a las soluciones encontradas, serán los encargados de organizar las decisiones tomadas por la sociedad pluralista, antes de someterlas a votación final para construir el consenso.

Ahora bien, la forma de alcanzar el consenso en la “Audiencia Pluralista” será el voto público que alcance la mayoría calificada (tres cuartas partes de los

⁹⁸⁵ Cfr., Crozier, Michel, *Cómo reformar al estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, trad. de Rosa Cusminsky De Cendrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 17.

⁹⁸⁶ Cfr., Pedro Sagüés, Néstor, *“Interpretación constitucional...”*, op. cit., pp. 1023-1026.

participantes). Sin embargo, es sólo la propuesta “no existe el sistema decisonal por antonomasia”⁹⁸⁷, se pueden modificar el tipo de votación. Lo que sí es inamovible es la necesidad de un alto grado de tolerancia para las diferencias de opinión; se requiere también la “unión” en circunstancias en las que es razonable abandonar las visiones negativas y construir “una misma fortaleza” sobre la solución que más favorece y es menos perjudicial a la generalidad⁹⁸⁸. Sin embargo, tal unión será difícil si la sociedad se encuentra dividida por problemas de estructura social. En consecuencia, es imperioso implementar ya mismo este mecanismo y no esperar a que las condiciones sociales empeoren. En caso de que no se alcance la votación calificada, se propone establecer un procedimiento de revisión para mejorar los acuerdos o justificar las decisiones adoptadas de manera más profunda.

Las decisiones adoptadas serán vinculantes políticamente, a nivel de compromisos para toda la sociedad de intérpretes constitucionales, tanto autoridades como ciudadanos. Pero, no por ello dejarán de producir efectos jurídicos. Pese a parecer un medio suave, no existe otro mecanismo con las mismas perspectivas de éxito, ya que abre espacios de verdadera participación a diversos actores. De este modo no será necesario establecer controles adicionales para su cumplimiento, ya que, si pasan la prueba de la discusión, el debate abierto y disenso⁹⁸⁹ serán acuerdos sólidos. La fuerza del consenso está en que las decisiones adoptadas no son exigencias de clase, programas de partido, ni incluso el deseo de la mayoría, sino una voluntad nueva: “la autoridad de la voluntad del pueblo”⁹⁹⁰.

Las decisiones tomadas en la “Audiencia Pluralista” tendrán la calidad de “instrucciones” por ser asuntos de “primera importancia”⁹⁹¹. La garantía de su

⁹⁸⁷ Sartori, Giovanni, *op. cit.* p. 350.

⁹⁸⁸ Es importante aclarar que la representación de intereses generales puede ir acompañada de la representación “orgánica” o de intereses en particular, siempre que exista una justificación y no sea llevada fuera de sus límites. *Cfr.*, Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 39.

⁹⁸⁹ El “consenso” es característico de Estados democráticos, pero también el “disenso” dentro de ciertos límites es importante, una sociedad en la que no existan disenso esta “muerta o destinada a morir”. Donde el “disenso es libre de manifestarse el consenso es real”. En una sociedad pluralista es posible y necesario el disenso. *Cfr.*, *Ibidem*, pp. 48 y 49.

⁹⁹⁰ Burdeau, Georges, *La democracia...*, *cit.*, p. 125.

⁹⁹¹ *Cfr.*, Gargarella, Roberto, *Nos los Representantes...*, *cit.*, pp. 116 y 135.

cumplimiento vendrá más del interior de cada uno de los ciudadanos, de cada servidor público y de cada juez, que de fuerzas externas u obligatorias. La garantía de cumplimiento será dada por el seguimiento que le de la sociedad a los acuerdos adoptados, en atención a que la defensa de la Constitución se encuentra más en la profundidad cultural, que en una interpretación estatal.

Las instrucciones pueden ir desde la elaboración de instrumentos normativos⁹⁹², de reformas constitucionales y de políticas públicas y hasta la orientación de un criterio de resolución judicial o la presentación de información importante a la ciudadanía. Como se observa, los acuerdos no serán sencillos, inmediatos, pero, como dice Maritain “la ilusión propia del maquiavelismo es la del éxito inmediato”. Explica que el éxito inmediato, implica éxito para un hombre, y no para un estado o nación⁹⁹³.

h. Modificaciones

No es posible alcanzar conclusiones generales acerca del éxito del mecanismo propuesto, ya que éste dependerá de múltiples factores; lo que sí es posible es prever que “en diferentes condiciones sociales pueden estar justificados procedimientos de decisión distintos”⁹⁹⁴, es decir, que el procedimiento queda abierto a cambios y especificidades en lo no previsto anteriormente. Incluso puede estar sujeta a una redefinición siempre y cuando sea colectiva y con la anticipación necesaria. Lo importante es que la “Audiencia Pluralista” esté organizada de manera que se disminuyan las desigualdades o asimetrías entre los participantes.

Cabe aclarar que la apertura de las “Audiencias Pluralistas” no debe confundirse con la indefinición o espontaneidad, las reglas de las audiencias deben estar bien claras y establecidas antes de empezar con el procedimiento. La apertura

⁹⁹² Instrumentos normativos emitidos en las funciones estatales: Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Estatutos, Resoluciones, Disposiciones generales, Circulares, Oficios circulares, Convenios, Normas técnicas, Normas oficiales, Normas mexicanas, Planes, Programas, Bases de coordinación, Condiciones Generales, Lineamientos, Manuales, Instructivos, Reglas y Listas. *Cfr.*, Muro Ruíz, Eliseo, *Algunos elementos...*, *cit.*, p. 13.

⁹⁹³ *Cfr.*, Maritain, Jacques, *op. cit.*, p. 73.

⁹⁹⁴ Bayón, Juan Carlos, “Derechos, democracia y Constitución”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Neoconstitucionalismo*, México, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, 2015, p. 272.

es una característica que implica tolerancia, alternativas, debate (tanto en las cuestiones políticas como en las técnicas, en las ideológicas, económicas, culturales), argumentos, respeto, creatividad, crítica y un lenguaje claro sin términos rimbombantes que rijan el procedimiento de “Audiencia Pluralista” para la ardua tarea de organizar la interpretación constitucional de la sociedad.

C. Procedimiento de la “Audiencia Pluralista”

- Se deberá hacer una previa y amplia difusión de la celebración de la “Audiencia Pluralista” en las alcaldías, municipios y entidades federativas con el objeto de invitar a la sociedad a participar en la elección del tema de la audiencia.
- Una vez elegido el tema, las tres funciones estatales y los OCAs de los tres niveles de gobierno organizarán mesas y grupos de trabajo para retroalimentar e intercambiar información del tema, así como con el objetivo de invitar e incentivar a la sociedad a participar en la “Audiencia Pluralista”.
- Se constituirá una Comisión organizadora, conformado por Diputados y Senadores (pluralista), que se encargará de la organización en general de la “Audiencia Pluralista”. La Comisión organizadora, atendiendo a la opinión pública, elegirá a un Diputado Federal como líder de la “Audiencia Pluralista”, quien será el encargado de dirigir el desarrollo de la misma. La Comisión organizadora deberá auxiliar al líder de la “Audiencia Pluralista”.
- El registro para participar en la “Audiencia Pluralista” podrá hacerse en persona en los Congresos Locales, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o por medios electrónicos.
- La Comisión organizadora convocará a personas en específico (funcionarios y particulares) cuando consideré necesaria su

participación o la consulta de documentos que estén bajo el resguardo de personas determinadas.

- Las personas registradas serán agrupadas por la Comisión de acuerdo con sus intereses e ideas, luego se seleccionarán por sorteo un número equilibrado de cada grupo, con la intención de que exista la mayor diversidad posible en la “Audiencia”. Los restantes deberán ser invitados como público a las diversas sesiones de trabajo de la “Audiencia Pluralista”.
- Antes de dar inicio, la Comisión organizadora deberá habilitar el “Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana” (ya existente en la Cámara de Diputados) para canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos que no participen directamente y conocer las respuestas que se producen fuera de las “Audiencias Pluralistas” y de considerarlo necesario dar espacio a algunos ciudadanos para ejercer una especie de derecho de reconsideración en la “Audiencia Pluralista”.
- La Comisión deberá constituir “grupos de amistad” con órganos de representación popular de otros países que puedan coadyuvar⁹⁹⁵.
- Se deberá prever hacer públicas las sesiones de trabajo de la “Audiencia Pluralista”. Ello evitará toda apariencia de secrecía. La publicidad se hará a través de los medios de comunicación masiva comerciales, tanto en la radio como en la televisión, y no sólo de los canales y medios informativos del Congreso de la Unión.
- Antes de iniciar la “Audiencia Pluralista” el líder de la audiencia, encargado de moderar, organizar y reunir el pluralismo en una unidad, revisará la conformación de los grupos de trabajo realizada por la Comisión organizadora.

⁹⁹⁵ Cfr., Muro Ruíz, Eliseo, *Origen y evolución del...*, cit. p. 201.

- Los participantes, incluyendo los convocados, se reunirán en la Cámara de Diputados, en grupos “relativamente homogéneos” de acuerdo con sus ideas e intereses. Posteriormente, cada grupo elegirá un “dirigente”, cuya tarea consistirá en conservar la “acción organizada”; actuar con criterio para aumentar la “homogeneidad de sus integrantes”; y, facilitar el flujo de información y conocimiento⁹⁹⁶. La elección del dirigente será sumamente importante, ya que será un elemento clave para “colectivizar” un problema⁹⁹⁷.
- En grupo ubicarán el problema en el contexto político y social; identificarán sus causas y naturaleza; y, en un segundo momento determinará las posibles soluciones. La etapa de identificación del problema en la “Audiencia Pluralista” es fundamental, por ello no se debe presionar en tiempo a los participantes.
- Una vez trabajados los temas en grupo, se elegirá un “representante” de grupo, que puede coincidir con el dirigente, para que exponga las ideas del colectivo al que representa a todos los participantes en un ambiente de retroalimentación. El representante deberá tener la habilidad de esgrimir sus argumentos mediante una adecuada exposición oral. Mientras tanto los miembros restantes desempeñarán un papel esencial en la preparación y seguimiento de los debates principalmente para proporcionar una información lo más completa y objetiva posible. Una vez expuestas las interpretaciones de los representantes, estos volverán a sus grupos para enriquecer sus argumentos con la diversidad debatida. El grupo y su representante deberán definir las estrategias de negociación que se utilizarán para el debate en el Comité de representantes.

⁹⁹⁶ Cfr., Olson Marcur, “Auge y decadencia de las naciones”, en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014, p. 210.

⁹⁹⁷ Cfr., Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 331.

- El Comité de representantes, presidido por el líder de la “Audiencia Pluralista”, es un espacio en el que se reunirán los representantes de cada grupo para exponer sus ideas e intereses. El Comité de representantes será un grupo investido de atribuciones dadas por el resto de los participantes para producir e integrar acuerdos discutidos y argumentarlos. El Comité de representantes deberá ser realmente “sensible” a las demandas de sus representados⁹⁹⁸, principalmente el líder de la “Audiencia Pluralista”, quien será el encargado en todo momento de generar consensos razonable a partir de las posiciones recogidas en los grupos.
- La discusión en el Comité puede demandar varias rondas de deliberaciones, y cada una de las cuales puede absorber múltiples sesiones.
- Una vez tomados los acuerdos, el líder de la audiencia le dará lectura y se resaltará el origen de las propuestas adoptadas, es decir, todos los participantes conocerán qué ideas, de quién y por qué fueron adoptadas de esa forma, sabrán que su participación fue valiosa y tomada en cuenta. La fundamentación y motivación de los acuerdos será un paso indispensable para el reconocimiento de los participantes y de la sociedad en general.
- Luego de la lectura se realizará una votación con todos los participantes, con la totalidad de los grupos. Si no se alcanza la mayoría calificada (tres cuartas partes de los participantes) y no se estuviere de acuerdo con las decisiones esenciales, se dará paso a la

⁹⁹⁸ Para Sartori los comités son eficaces porque llegan a acuerdos a través de un mecanismo de “compensaciones recíprocas diferidas” implícitas, de cambios y pagos internos “diferidos”. Los presupuestos de dicho mecanismo son dos: la desigual intensidad en las preferencias y la compensación en el tiempo. Otro mecanismo es el de “pagos colaterales” externos a otros comités del sistema que no interviene directamente en la decisión. El sistema de comités funciona porque no confía en la “pura y simple buena voluntad”, sino que es un sistema de incentivos y ventajas concretas. *Cfr., Ibidem*, pp. 337, 340-342 y 345.

etapa de revisión para mantener a salvo la justicia de las decisiones tomadas y de las ideas e intereses de los participantes.

Se considera que la revisión es un procedimiento que debe sostenerse, ya que, las grandes discusiones sin herramientas de control no bastan para lograr justicia y desarrollo constitucional. Justicia definida por Calamandrei como “compresión, es decir, considerar a la vez, y armonizarlos, los intereses opuestos: la sociedad de hoy y las esperanzas del mañana; las razones de quien la defiende y las de quien la acusa”⁹⁹⁹.

- Dicha “compresión” implica que los acuerdos o decisiones tomadas en la “Audiencia Pluralista” deberán considerar de manera especial a aquellos que no participaron en la interpretación constitucional directa, como los mexicanos que salen a trabajar a otros países en el extranjero.
- En la revisión el líder de la “Audiencia” hará las aclaraciones solicitadas y analizará si es pertinente hacer los ajustes propuestos por los participantes y de ser necesario se agregarán a los acuerdos del Comité de representantes para volver a realizar la votación.
- Alcanzada la votación calificada, la “Audiencia Pluralista”, con sus diversas sesiones, votaciones y acuerdos, así como su desarrollo, deberá quedar plasmada en un documento que podrá consultarse por toda la ciudadanía, no sólo para comprender cómo se tomaron los acuerdos, sino para darle seguimiento a las acciones emprendidas.

D. Recomendaciones

Crozier realiza una serie de recomendaciones en el supuesto de realizar reformas al Estado, mismas que sirven para la “Audiencia Pluralista”. Él recomienda que: la

⁹⁹⁹ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 278.

prensa les dé seguimiento puntual a los trabajos realizados en la “Audiencia”; destaca la importancia de revisar las soluciones que han sido implementadas por otros países ante problemas similares. Se dilucida que por “seguimiento” se refiere a que los medios de comunicación presenten la información con ayuda, evidentemente, de expertos. Advierte que el éxito dependerá de los participantes y los líderes, de su diversidad (sector privado, actores de resistencia, sectores más “neutros”, actores reconocidos y no) cualidades, independencia, predisposición a la innovación, sensibilidades particulares y prestigio; recomienda que el tiempo no sea una presión constante en los trabajos de los participantes e indica que es esencial la existencia de participantes muy activos, que busquen modos de simplificar el trabajo, de lograr y exponer los diversos compromisos, incluidos los de la cúpula “sin ambigüedades” y de forma clara. Finalmente, Crozier atribuye el éxito de los cambios y la evolución de las sociedades a “las virtudes de la cultura”: conocimientos y experiencias que permiten la “revolución cognoscitiva”, la transformación de la actitud mental¹⁰⁰⁰.

El éxito, el desarrollo, la evolución del mundo está en las virtudes de la cultura, las habituales, las enraizadas en lo cotidiano. Se deberán retomar las bondades existentes en la “cultura constitucional” del mexicano para utilizarlas y acrecentarlas en las “Audiencias Pluralistas”, sobre una base sólida que otorga la reunión pluralista en sede legislativa. Por otro lado, y de forma más puntual, más bien como estrategia, Crozier también aconseja formular y reformular (cualitativa y cuantitativamente) el problema hasta que esta reformulación sea común, ya que el paso inmediato a las soluciones conduce rápidamente al bloqueo en torno de propuestas “rígidas”, en tanto que la reflexión acerca de la problemática lleva poco a poco a los participantes a “coincidir en torno a una visión común de lo existente”, con lo que se logrará una apertura mayor a las soluciones y se ampliará el consenso¹⁰⁰¹.

¹⁰⁰⁰ Cfr., Crozier, Michel, *op. cit.* p. 17-19.

¹⁰⁰¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 74, 130 y 145.

Finalmente, en relación con la interacción entre participantes, además de las reuniones formales, se aconseja que los participantes participen en “reuniones informales” para lograr un mayor entendimiento sobre algunas cuestiones debatidas. Eleanor Roosevelt en el proceso de creación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos observó que las reuniones informales o lúdicas daban la “estabilidad” requerida al proyecto, y estaba convencida de la importancia política de las mismas para lograr acuerdos¹⁰⁰².

2. *Alternativas*

Dado el estado de la nación, en el que en los últimos meses se ha desatado una violencia incontrolable, es urgente poner en marcha un mecanismo de participación que ayude a resolver las grandes problemáticas por las que atraviesa el país. Sin embargo, derivado de una “cultura constitucional” poco activa y cerrada en México, quizá, sea necesario adaptar la propuesta original para que pueda ser realizada en los próximos meses. De ahí que dentro de la propuesta del mecanismo de participación directa se planteen dos alternativas para su realización.

La primera tiene que ver con modificar a la autoridad encargada de organización y dirección de la “Audiencia Pluralista” y la segunda con modificar el tipo de temas o las materias que serán trabajados en la Cámara de Diputados.

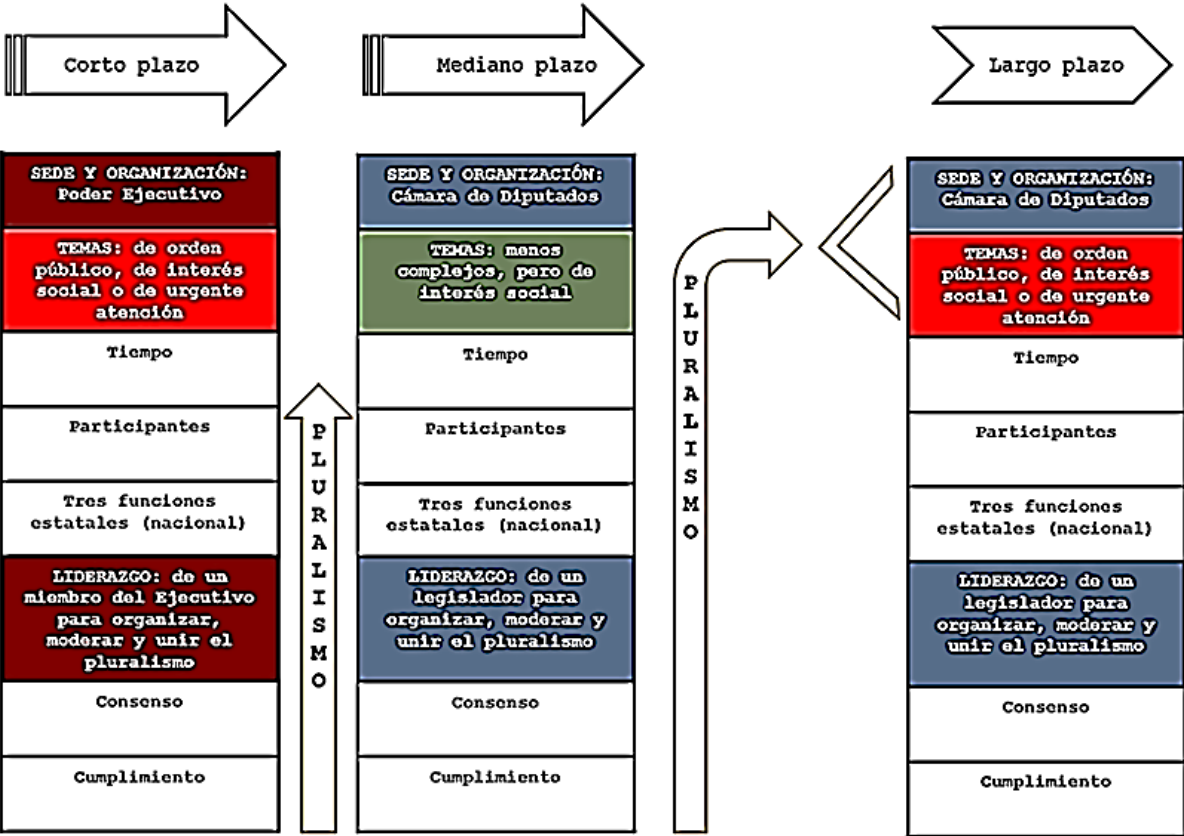
La primera alternativa es sustituir la organización y el liderazgo de la Cámara de Diputados por el del poder Ejecutivo. Esta alternativa sigue más el modelo que fue exitoso en la reforma político electoral de 1977. Esta modificación a la propuesta original permite llevar a cabo el mecanismo de participación intermedio de “Audiencia Pluralista” a corto plazo, ya que para el Ejecutivo puede representar una ocasión destacada para plantear las grandes decisiones estratégicas al problema más urgente de la nación.

La segunda alternativa sería realizar las “Audiencias Pluralistas” respecto de temas que no son considerados de primero orden, de urgencia o riesgo; pero, que

¹⁰⁰² *Cfr.*, Glendon, Mary Ann, *op. cit.*, pp. 69 y 196.

su resolución sí impacta en estos. Un ejemplo es el tema de la “legalización de la marihuana”, que, si bien no es un tema de la relevancia de la “Guardia Nacional”, su resolución y acuerdo sí abona a la construcción de la paz en México. Modificando el tipo de tema a colectivizar en la “Audiencia Pluralista” el ejercicio se podría llevar a cabo a mediano plazo. Esta dinámica permitirá sembrar en el poder Legislativo la confianza para debatir y pedir información al Ejecutivo, y no sólo política, sino también técnica. De ese modo se retroalimentan ambas funciones estatales. Por otro lado, permite al legislativo comenzar a vincularse de forma más directa con las interpretaciones del poder judicial y con sujetos plurales.

Ambas alternativas buscan sobrepasar las dificultades que se presentan en la toma de decisiones en México. Una de ellas y la más importante es la reticencia, que se tiene por parte de las tres funciones estatales, a abrir los grandes temas de orden e interés público al debate verdaderamente pluralista.



En México, es común que el Ejecutivo junto con su equipo de trabajo y algunas élites tracen o construyan las políticas públicas, las reformas constitucionales, los programas o los planes de acción de forma cerrada a la sociedad e incluso a la función legislativa y judicial. De esa manera, si no existe una sociedad pluralista, una oposición activa en el congreso o una retroalimentación del ejecutivo con los miembros de su partido, o si las interpretaciones del poder judicial no son reforzadas y llevadas a la práctica en la administración pública, es prácticamente un hecho que las decisiones políticas serán acordadas en la presidencia de la república. Con esa realidad en frente, la alternativa de realizar las “Audiencias Pluralistas” desde el Ejecutivo tiene más posibilidades de realización, tiene más probabilidades de ser llevada a la práctica, ya que, un Ejecutivo liderando y organizando no sentirá que pierde control de las decisiones y se mostrará más abierto al mecanismo de participación ciudadana.

Otra dificultad importante, como ya se mencionó, es la inactividad, la temeridad de los legisladores a romper la “disciplina” del partido, la falta de convicción, la apatía y el desinterés en investigar el origen de los problemas en México, lo cual provoca que en el Legislativo sea casi imposible liderar temas relevantes o urgentes que por lo general son decididos en el Ejecutivo. De ahí que una de las alternativas sea que los legisladores organicen a mediano plazo las “Audiencias Pluralistas” con temas que sean fácilmente colectivizables, para que, en un primer momento, pierdan el temor o las ganas sin sentido de generar fricción con el Ejecutivo, ya que ambos extremos paralizan la función legislativa, y en un segundo momento adquieran un grado alto de libertad y calidad de discusión; así como para que la oposición observe la eficacia y el impacto de su labor en dichas “Audiencias Pluralistas” y para que en general los legisladores identifiquen su responsabilidad como representantes.

IV. Reflexiones finales

El tipo de Constitución se mide por las funciones reales que realiza en la sociedad, lo cual no siempre es posible medir, ya que se requiere de la sensibilidad para

observar con oportunidad los graves problemas que envuelven a la sociedad en general. Por otro lado, la sensibilidad no es necesaria en aquellas personas que sufren directamente las atrocidades de la violencia, la pobreza, la discriminación. Es gracias a estas últimas, y a algunas personalidades empáticas, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido identificada como aún lejana al modelo de Constitución de tipo democrática, aquella en donde hay congruencia entre el texto que protege derechos fundamentales y el contexto constitucional que los materializa; y, en donde todos son intérpretes constitucionales para su desarrollo.

Asimismo, se ha reconocido que el tipo de sociedad y de élites en México tiende a estar cerrada al pluralismo y ahí está el origen del problema del bajo nivel de desarrollo constitucional: el insuficiente pluralismo democrático. De ese modo el entorno constitucional es prácticamente controlado por las élites poderosas y rapaces; al tiempo que la sociedad organizada en grupos “pluralistas” sin una verdadera identificación con el texto constitucional, cede fácilmente a las pretensiones de las élites y es cooptada por ellas.

En consecuencia, la Constitución que se vive, medible por la experiencia y la sensibilidad registrada a través de criterios específicos, como el grado de participación electoral, o mediante criterios culturales más profundos, como las tradiciones o la historia, es una realidad que se intentó mostrar de forma más cercana al ser humano, más interiorizada, identificable a los ojos de todo aquel que esté medianamente consciente de su realidad y de la realidad que le rodea, es decir, más palpable y más efectiva, aun si se carece de sensibilidad.

Así, de un análisis más fresco y próximo se identificó que la Constitución viva en México, es decir, la realidad se ha preocupado más por enaltecer la utopía que tiene espacio en la norma, que por materializar los preceptos constitucionales. De esa forma el texto con el contexto constitucional chocan en temas de seguridad y distribución de la riqueza; así, con un panorama de inseguridad, de guerra en algunas partes del país, de violencia estructural, de miedo, de impunidad, de prevalencia de intereses cupulares, de corrupción, de crisis de representación y de

participación, de miseria y desigualdad, la Constitución viva parece no tiene fijo el rumbo y desconoce los valores esenciales como la dignidad humana en el Estado Constitucional.

Pese a lo anterior, también se encontraron buenos resultados en la Constitución viva, específicamente en la apreciación de algunas sentencias, reformas y políticas públicas que han logrado aceptación en la comunidad y desarrollo constitucional como aquellas que iniciaron con la transición democrática, la descentralización, la autonomía de las instituciones, la protección de los derechos humanos con programas de vejez y maternidad, por ejemplo.

Se pudo observar que para que la Constitución viva y la norma fueran congruentes se requería una actualización de la realidad efectuada por la sociedad abierta de intérpretes constitucionales, se concluyó que los buenos y malos resultados eran responsabilidad de todos. Fue así como, en la búsqueda de un mundo mejor para todos, se realizó la propuesta de un mecanismo de participación que garantice que los intereses e ideas de la sociedad estarán plasmadas en el texto y el contexto constitucional que apunte a alcanzar el paradigma del Estado Constitucional.

Se propuso la implementación de un mecanismo de “Audiencia Pluralista” que permita la construcción de una teoría de la Constitución para México (o varias), una que entienda la norma constitucional desde la cultura, que dote al texto supremo de contenido y sentido y lo haga eficaz, para que de ese modo alcance el desarrollo condicional propio del Estado Constitucional. Con esa idea se planteó el mecanismo de “Audiencia Pluralista” con los siguientes principios esenciales: la diversidad o el pluralismo en la profundidad cultural sin llegar al relativismo; la tolerancia con el límite del respeto; con modelos generales pero nunca absolutos ni cerrados; mirando al futuro sin olvidar el pasado y su tradición; con el “ensayo y error”¹⁰⁰³ como tarea abierta y permanente; y, con el debate, el diálogo y los argumentos como herramientas para posicionar las interpretaciones constitucionales en un

¹⁰⁰³ Popper, Karl, *En busca de un mundo...*, cit., p. 11.

acuerdo fundamental, en una unidad pluralista que guarde la perspectiva compleja y diversa del mundo.

La “Audiencia Pluralista” guarda una riqueza muy amplia, además de actualizar la Constitución desde las necesidades más apremiantes y los anhelos reales del ser humano y de la sociedad. Es un mecanismo que funge como socializador para la eficacia de otros mecanismos que no han tenido el éxito deseado como como las iniciativas y las consultas populares. Hace también las veces también de fortalecedor del poder Legislativo y de la figura de representación política, quien aún se mantiene débil ante el Ejecutivo; al mismo tiempo, es un mecanismo integrador de las tres funciones estatales y de los intérpretes de la sociedad en la misión de crear consenso y acuerdos fundamentales. Finalmente, actúa como desarrollador de verdaderos liderazgos que tanta falta hacen al país.

Aún con todas las bondades del mecanismo propuesto, por si existiera oposición a su realización, se plantean dos opciones a corto y a mediano plazo. Para empezar, se puedan llevar a cabo “Audiencias Pluralistas” lideradas por el Ejecutivo, y en un segundo momento se pueden liderar por los legisladores empezando con temas menos espinosos o relevantes. Ya que lo importante será comenzar a sembrar el pluralismo en la “cultura constitucional” del mexicano.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA: El paradigma de Estado del siglo XX es el Estado Constitucional, mismo que se constituye y funda en la Constitución¹⁰⁰⁴. El Estado Constitucional es aquel en el que la Constitución de tipo democrático tiene una supremacía consolidada y controla el poder; es el Estado en el que los preceptos constitucionales, como los derechos fundamentales se materializan en el plano práctico, en el que hay coincidencia entre las normas y la normalidad ambas fundadas en la dignidad humana.

En el entendido de que la Constitución no sólo son normas. La Constitución es cultura, entendida como la práctica y el saber implícito y explícito de la sociedad, expresada muchas veces en normas de rango superior. La Constitución se conforma por relaciones reales de poder, opiniones, entornos, ambientes, tradiciones, prácticas cotidianas, hábitos, valores, esperanzas y actitudes que organizan al Estado y la sociedad, siendo una guía y un reflejo cultural vivo y elegido mediante procesos jurídicos¹⁰⁰⁵. La Constitución democrática tiene como premisa a la dignidad humana, es decir aquella fuerza del ser humano que lo incita a buscar el bien. Este tipo de Constitución se caracteriza por una sociedad pluralista, en donde permea la diversidad de ideas para alcanzar acuerdos fundamentales y proteger a la Constitución.

SEGUNDA: La forma más eficaz de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se acerque al modelo del Estado Constitucional y cultive los derechos fundamentales radica en que los miembros de la sociedad funjan como “guardines de la Constitución”¹⁰⁰⁶; como intérpretes constitucionales, para que sean ellos mismos, junto con los actores de las funciones estatales, quienes con su empeño, su riqueza histórica, política y ética, cambien, mejoren, creen y signifiquen de forma flexible su realidad. No obstante, esto no es tarea fácil, lo común es que la

¹⁰⁰⁴ Cfr., Häberle, Peter, *La Constitución como cultura...*, cit., p. 53

¹⁰⁰⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 34, 35, 84-86 y 106.

¹⁰⁰⁶ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 8 y 18 y 41

sociedad no quiera ni escuchar las problemáticas de su comunidad, argumenta que no pasa nada o que ya se sabe todo, pero que las cosas no cambiarán. Es posible que se genere no sólo un rechazo a la norma suprema, sino a cualquier intento de mejora. Por tanto, el primer paso para mejorar la realidad constitucional es dejar la apatía, la indiferencia para creer en ideales y construir motivos. El segundo es comprender a la Constitución como cultura y asimilar las estructuras del paradigma del Estado Constitucional. Y el tercer paso es identificar que la sensación de crisis es el mejor momento para iniciar cambios que aseguren el bien común, ya que evita que un sólo grupo domine los procesos de negociación, dando como resultado: un mayor consenso.

En síntesis, la Constitución democrática del Estado Constitucional tiene como principio constitutivo al “pluralismo”, derivado directamente de la “dignidad humana” forjada culturalmente. El pluralismo, es decir, la diversidad de ideas, intereses y valores de los ciudadanos, de mayorías, minorías y personas en lo individual, constituye el contenido y desarrollo del texto y contexto constitucional, es decir, de la Constitución como cultura. Es esa misma diversidad de ideas la que debe justificar, fundar y legitimar los acuerdos y las decisiones que han de quedar inscritas en la norma fundamental y en la realidad constitucional. La diversidad de ideas en la base cultural es la que debe marcar el ritmo y la pauta a las reformas y mutaciones constitucionales como parte del desarrollo y la vida pacífica de la Constitución.

TERCERA: Una de las principales formas de organización de las interpretaciones de la sociedad abierta de guardianes de la Constitución, es decir, de aquella competitiva, participativa, racional, responsable, racional, humanista, libre, segura y diversa, es la representación política, en donde los representantes son los encargados de recoger las aspiraciones, pretensiones y acciones cotidianas del pueblo para crear, reformar, mutar y actualizar la Constitución siempre que así lo decidan los ciudadanos. No obstante, en su aplicación práctica muchas veces la figura institucionalizada de la representación política del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, lejos de expresar la diversidad de ideas y de vincular a la sociedad con

el Estado, ha mostrado un cierto hermetismo frente a sus representados e incluso determinada inclinación hacia la búsqueda de privilegios propios y de algunas élites poderosas. Han transgredido la Constitución. La crisis de representación va tan lejos que los jueces no se conciben como representantes, incluso son pocos los autores que afirman que los jueces sí son representantes. Quizá se deba a que son pocas las investigaciones que estudian la Teoría de la Constitución unida a la Teoría de la Representación como se realizó en esta investigación.

Ante tal crisis de representación, surgen una serie de mecanismos, que también forman parte de la representación política, con el objeto de expresar verdaderamente las ideas de la sociedad pluralista, ya sea a través de asociaciones u organizaciones de la sociedad, de movimientos colectivos y mediante herramientas como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. De esa forma, se busca transformar democráticamente el texto (reforma) o el contexto constitucional (mutación), con la finalidad de adaptarlo a los cambios o para tratar de producirlos. Sin embargo, el pluralismo todavía no ha logrado ser expresado en el debate público. Las decisiones se toman a puerta cerrada o en el mejor de los casos se simula una apertura. La participación directa y la participación ciudadana han sido, mayormente, burladas. Con una fracturada figura de representación política, los representantes deciden que ideas prevalecerán en el plano estatal, sin tomar en cuenta las interpretaciones de que la sociedad realiza en continuamente.

CUARTA: Se recomienda tener presente que la sociedad vive su pluralismo en el día a día, en su actuar, con sus percepciones, acciones, conductas y sentimientos, en síntesis, en la profundidad de su cultura. Con todo ello, la sociedad conforma a la Constitución de forma amplia, por tanto, los ciudadanos en su vida diaria tienen ya una gran responsabilidad. Es importante señalar que el hecho de lograr dicho cometido no termina ahí, sino que, el pluralismo debe ser expresado y llevado a las funciones estatales para ser potenciado y plasmado en la vida pública nacional. De ese modo, en la figura de la representación política son tan importantes los representantes de las funciones estatales, como los ciudadanos que participan a

través de los mecanismos de participación directa, semidirecta o intermedios en la toma de decisiones.

La Constitución democrática entendida como cultura, como texto y contexto, se materializa, complementa, estabiliza, defiende, actualiza, transforma y desarrolla a través de la diversidad más amplia de interpretaciones y anhelos de la sociedad que deriva en mutaciones, en reformas constitucionales y en la adopción de Tratados internacionales. Interpretaciones cotidianas y continuas de la sociedad, de la doctrina, de la opinión pública; mutaciones de las funciones estatales, de la que resalta la judicial y que afectan el sentido de la norma; reformas, que afectan el texto; y, Tratados Internacionales que son empujados por un pluralismo, pero no cualquier pluralismo, sino uno enraizado en la cultura de un Estado y sustentado en la dignidad humana. Una Constitución democrática se debe mantener siempre dinámica, abierta y en constante cambio, ya que, de otra forma estaría condenada a perder su fuerza normativa y produciría tensiones en la sociedad. Si una sociedad no interpreta la Constitución, esta última no será el reflejo de la sociedad abierta, sino de una sociedad cerrada, es decir, de unas cuantas élites poderosas y por tanto no se puede considerar una Constitución de tipo democrático.

QUINTA: Por tanto, para lograr reformas y mutaciones constitucionales valiosas para la conservación de la paz, estas deben ser empujadas por la sociedad, ya que así es posible asegurar la voluntad de la sociedad y el progreso social. Se dilucido que el elemento de la cultura, específicamente de la “cultura constitucional”, que determinaba el desarrollo constitucional es el pluralismo. Se entiende por cultura el modo en que transforma el mundo, el espíritu de la sociedad y aquello que permite la existencia de las comunidades y sistemas sociales. De forma más concreta, la cultura es asimilada como educación abierta, solidaria, tolerante y activa; es una forma de hacer y entender la política mediante el debate cotidiano, la persuasión, la participación, el consenso y la diversidad; es el derecho conquistado a través de la realización de valores como la justicia. Todo lo mencionado conforma el contenido de la “cultura constitucional” pluralista. Asimismo, la “cultura constitucional” pluralista puede ser definida como la actitud abierta, participativa e integradora de

los ciudadanos relacionada con la Constitución. Desafortunadamente, la cultura constitucional que prevalece en México es la de subculturas relegadas, insatisfechas, desconfiadas y desinformadas, con vínculos débiles hacia la Constitución. Sin embargo, también tiene un matiz de esperanza, interés y apertura a los cambios constitucionales que se visualizan posibles gracias a la práctica de valores positivos en la cotidianidad. Es decir, los valores que conforman la cultura crean más y mejor cultura. Se recomienda a la sociedad destacar las ventajas y fortalezas de la “cultura constitucional” mexicana.

SEXTA: El desarrollo constitucional o dicho en otras palabras la materialización de la dignidad humana, la paz, la libertad, igualdad y en general los derechos fundamentales, ya sea a través de un cambio por mutación o por la vía de la reforma, sólo puede darse en un entorno de respeto y la tolerancia por la diversidad de ideas, intereses y valores. El desarrollo constitucional empieza y termina en la sociedad, en sus interpretaciones y aplicaciones en la realidad. Es decir, tal desarrollo depende con más intensidad del contexto cultural y de los intérpretes de la sociedad pluralista, que de la interpretación del texto en un tribunal. De ahí que el pluralismo sea el componente en la cultura que permita conquistar la Constitución del Estado Constitucional, aquella que es del tipo democrática, que es la proyección cultural de una sociedad, precisamente porque esa Constitución es el reflejo del “legado cultural” de una sociedad compleja y diversa¹⁰⁰⁷. Es ese pluralismo democrático el que le da legitimidad y permite que la Constitución mantenga el equilibrio, mediante la inclusión de las diversas opiniones, ideas, intereses, sentimientos y deseos de la sociedad regula y detona los cambios constitucionales para adaptar la norma al contexto.

El desarrollo constitucional en México, influenciado por las élites sanas y por la sociedad, ha mostrado avances en el diseño de los poderes del Estado, con la creación de órganos autónomos; en las políticas de apertura económica; en el fortalecimiento institucional del poder judicial; en la evolución del pluralismo político;

¹⁰⁰⁷ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la...*, cit., pp. 34, 35 y 106.

y, en la ampliación de libertades. De forma concreta se encuentran desarrollos como la determinación de un sistema de justicia penal acusatorio y de un nuevo modelo de protección de derechos humanos, que dio origen a sentencias como la de las mujeres otomíes Alberta y Teresa, y la ampliación del amparo como figura procedente contra particulares. Asimismo, se ha observado un desarrollo propiciado por la adopción de instrumentos internacionales pluralistas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y, se perciben adelantos en la identificación de México como Estado justiciable ante la acción ciudadana en instancias internacionales.

No obstante, dichos avances surgen, mayormente, acompañados de fenómenos de corrupción, impunidad, desigualdad y violencia que no han cesado, y que, por el contrario, se han agravado en estos últimos años. Por otro lado, en el país impera un cambio por mutación acompañado de un limitado pluralismo, ya sea por interpretación judicial (defensa y ampliación del texto constitucional); por interpretación de los órganos del Estado (ejecutivo y legislativo) o por interpretación de los actores político-constitucionales (sociedad abierta). Es decir, aparecen las interpretaciones constitucionales de los jueces, las partes de un juicio, los litigantes, los burócratas, servidores públicos, grupos empresariales y partidos políticos, y otros grupos de poder cooptados, mas no aparecen las interpretaciones de los ciudadanos libres participando directamente. Las sentencias, las decisiones políticas y las interpretaciones de la Constitución en general son determinadas por élites rapaces y no por la sociedad. Lo que ha provocado que, sin desdeñar el progreso constitucional, subsistan en la realidad una serie desbordada de hechos violentos, de pobreza, de impunidad y de corrupción.

SÉPTIMA: En relación con el cambio constitucional por reforma, en México tiene como característica la inexistente o escasa participación del pueblo o la sociedad en todas las etapas del procedimiento. Asimismo, a los mexicanos no se les permite votar las reformas constitucionales. Lo cual ha traído como consecuencia que en las reformas constitucionales los representantes populares, los encargados de dar voz tanto a minorías como a mayorías, en no pocas ocasiones atiendan únicamente

a intereses de las élites poderosas. De ese modo, el frenesí de las reformas constitucionales muchas veces ha beneficiado más a los intereses cupulares de las élites poderosas que a la sociedad. Por lo que, los cambios por reforma no siempre han traído desarrollo constitucional.

En adición a tal problemática, en México los mecanismos de participación directa o semidirecta (según el autor) han resultado ineficaces. Las iniciativas y consultas populares son ineficaces por la complejidad de sus requisitos, por su simulación, por su utilización meramente mediática y porque la sociedad se ha mantenido desorganizada y desinteresada, no aparece en el escenario de las mutaciones judiciales, las reformas constitucionales, ni en la toma de decisiones importantes para el país por estas vías de participación.

De esa forma, se determinó que la sociedad mexicana no expresa el pluralismo de las interpretaciones constitucionales de su día a día, al vivirla, al cumplirla, al opinar sobre ella, lo cual es considerablemente grave, pues ahí se frena el pluralismo y con ello se obstaculiza el desarrollo constitucional. Si la sociedad no demanda un formato para expresar y defender su pluralismo, este se diluye y olvida. Así, los cambios constitucionales muchas veces son orientados por élites rapaces. Incluso, aún con buenas reformas o instrumentos internacionales, si la sociedad no construye la Constitución visibilizando y defendiendo sus interpretaciones y forjando una cultura pluralista en su comunidad, en lo cotidiano, en lo familia, en la escuela, en los trabajos, y en la vida personal, sencillamente no habrá desarrollo constitucional e incluso se corre el riesgo vislumbrarse un retroceso al no defender las conquistas culturales.

OCTAVA: Del bajo nivel de pluralismo en la “cultura constitucional” del mexicano, que es parte de la Constitución viva, surge el mal funcionamiento de las instituciones de representación política, de la participación directa y de la organización de la sociedad, y con ello de la Constitución. De forma que, el Estado mexicano aún está lejos de consolidarse en un Estado Constitucional con una Constitución de tipo democrática. Si bien existen ejemplos de mutaciones constitucionales, de reformas constitucionales exitosas y de elementos de la “cultura constitucional” que no se

pueden soslayar, es inexorable seguir en el camino de la cimentación cultural de la diversidad, el debate y el acuerdo, ya que existen materias como la seguridad nacional y pública que en México no se encuentran garantizadas por el Estado.

Como se ha insistido, se requiere de un pluralismo implantado en la “cultura constitucional”, que empuje al cambio y al desarrollo constitucional, que sea detonante de “cristalizaciones culturales”, que son los “acuerdos culturales” que forman y actualizan a la Constitución de un Estado mediante mutaciones o reformas constitucionales¹⁰⁰⁸. Al mismo tiempo el impulso y fortalecimiento de la “cultura constitucional” y la restauración de las prácticas y los valores también se produce mediante las llamadas “cristalizaciones culturales” que surgen de la interpretación pluralista democrática de la realidad y el texto constitucional, porque entre la cultura y el pluralismo existe un proceso de retroalimentación dinámico y continuo.

Para desentrañar lo anterior se recomienda identificar que hacer referencia al pluralismo es hacer referencia a la sociedad. La sociedad es el todo integrado voluntariamente con el objeto de alcanzar el perfeccionamiento de la humanidad. Para lograr su objeto, la sociedad configura al Estado Constitucional, derivado de la garantía de la dignidad humana, cuya consecuencia organizativa es la democracia, es decir, “el gobierno de los ciudadanos”, el pluralismo o la sociedad libre y “abierto” de intérpretes constitucionales en la que se materializan los derechos fundamentales¹⁰⁰⁹.

NOVENA: En la búsqueda de alcanzar la democracia se han ideado diversos modelos, entre los más sobresalientes están: el modelo “elitista competitivo”, el “pluralista”, el “neopluralista”, el de la “democracia legal”, el de “democracia emergente” y el de “autonomía democrática”. De todos ellos se destacó el modelo pluralista y al modelo elitista, aparentemente contrapuestos.

Se subrayaron por tres razones: la primera, es que desde las ideas tan centrales como la de soberanía se entrelazan o fusionan elementos del pluralismo

¹⁰⁰⁸ Cfr., Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la... cit.*, pp. 39-41

¹⁰⁰⁹ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional... cit.*, p. 81, 82 y 318.

y del elitismo como los poderes de gobierno, la voluntad general, las jerarquías y la cooperación; la segunda, es que el modelo real de la sociedad es una mezcla, aunque deformada, entre los ideales del modelo pluralista y del modelo elitista, en la sociedad existen jerarquías, prevalecen las élites dominantes, creadoras de cultura, y el pluralismo simulado, desorganizado, aunque también hay grupos pluralistas democráticos, como aquellos que equilibran y se controlan recíprocamente; y, la tercera, tiene que ver con que el modelo real de la sociedad ha funcionado bien cuando el elitismo y el pluralismo democráticos convergen armoniosamente, cuando la cohesión, el conocimiento y los valores de las élites dirigen a la sociedad organizada y participativa.

El mismo Häberle a lo largo de su obra relacionará el desarrollo constitucional a la interacción entre líderes e intérpretes constitucionales, es decir entre élites y el pluralismo democrático¹⁰¹⁰. Häberle consolida la unión del elitismo y el pluralismo democráticos al destacar la importancia de las relaciones privadas, individuales y cercanas.

DÉCIMA: El pluralismo democrático se identifica con grupos que representan de forma abierta y transparente la diversidad de intereses, valores e ideas que alimentan y equilibran la vida política y la cohesionan para alcanzar acuerdos que beneficien a todos, a través de un sistema de controles y apoyos mutuos implantados en la cultura. Para que tenga tales características, se requiere y recomienda que el pluralismo germine como una filosofía abierta desde lo individual, desde la “imagen del ser humano” como protagonista valioso del cambio social y sustentada en valores como la confianza, la tolerancia y el respeto; o de lo contrario, el pluralismo encerrará diversos peligros, como el bajo nivel organizativo, la cooptación, la escasa diversidad, el exceso o defecto de autonomía de los grupos, la invisibilidad de algunos como el crimen organizado, la suplantación de demandas colectivas por particulares.

¹⁰¹⁰ Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 241.

En síntesis, el pluralismo se anulará como modelo para el equilibrio de las fuerzas políticas y pasará a ser una simulación que priva del control al pueblo. De ahí que el pluralismo democrático involucre mucho más que la simple creación de grupo. El pluralismo democrático implica dar fortaleza al ser humano, uno por uno, para que pueda ser capaz de transformar su realidad. Asimismo, el pluralismo requiere contar con herramientas, medios, instituciones fuertes y mecanismos para su expresión y defensa, ya que el conflicto siempre está presente; demanda que la violencia, desigualdad y la simulación se contengan en un grado razonable. El pluralismo democrático es el eje de todo sistema, del ser humano, del Estado y de la Constitución. La fuerza del pluralismo está en el equilibrio, la inclusión y la unión de la diversidad; y en la articulación cultural de lo común con lo privado, de lo general con lo particular y de lo nuevo con lo antiguo. Todo cimentado culturalmente en el ser humano.

DÉCIMA PRIMERA: Los grupos pluralistas que encierran dichos peligros se encuentran muy lejos de ser democráticos, pero muy cerca del control de las élites insanas. El grupo pluralista no democrático trabaja para las élites rapaces, no competitivas, pero sí impositivas y dominantes. No obstante, no todas las élites tienen esas características, lo que sí comparten y les da el rasgo de élites es la concentración de poder con la que cuentan. Las élites se conforman de hombres y mujeres que ocupan los puestos de mando superiores en la sociedad. En un Estado Constitucional las élites se distinguen por sus capacidades, energía, liderazgo, cohesión, diversidad, renovación, apertura, conocimiento, talento y capacidades.

Ahora bien, desafortunadamente en esa interacción entre las élites rapaces y los grupos pluralista simulados es donde se vuelve a identificar que el arquetipo real que se vive es la mezcla de los modelos elitista y pluralista, ambos desnaturalizados del modelo previsto, por supuesto. Sobresalen un conjunto de élites como la élite política corrupta; la élite jurídica poco responsable; la élite intelectual débil, que lejos está de dar equilibrio al sistema y ha optado por simular estabilidad y por realizar los designios de la poderosa élite económica rapaz que busca controlarlo todo. Así todas estas élites, acompañadas de otras como la

religiosa y la militar, hacen coincidir sus intereses, conformando una sola élite del poder expoliadora; acaparadora; dominante por el dinero y por la cultura que suministra desde las relaciones básicas; impositiva; cerrada (personalismo, nepotismo y cooptación); a veces invisible, gracias a que es negada de buena o de mala fe; corrupta y opresora en no pocas ocasiones.

Se podría pensar que el tipo de élites que hay en México es el culpable de todo, mas no es así, también hay responsabilidad de la sociedad desvinculada y desorganizada, que no ha realizado esfuerzos por constituirse como una sociedad pluralista democrática que sirva de motor para los cambios, transformaciones y el equilibrio en el juego político. Tanto la sociedad como el estado han fallado. En ese sentido, se recomienda que cada uno asuma su responsabilidad. Tan hay responsabilidad de los ciudadanos que cuando la sociedad pluralista democrática entra a equilibrar las fuerzas políticas con su diversidad, las élites democráticas, aquellas que son responsables, abiertas, temporales, renovables y visibles, también aparecen.

Cuando el pluralismo sirve para apoyar y controlar al poder en diversas direcciones y niveles, al tiempo que el elitismo sirve para liderar, con pasión y mesura; ordenar y consolidar en un mismo pacto las ideas, intereses y valores de la sociedad, lo que se obtiene es progreso para la humanidad, es desarrollo constitucional, es un paso más hacia la ruta por la conquista del Estado Constitucional. Por consiguiente, la historia reconoce a sus grandes personajes, quienes arriesgan incluso la vida por la humanidad. Ellos son las verdaderas élites.

DÉCIMA SEGUNDA: Los modelos del pluralismo y del elitismo no han funcionado como se tenía previsto en el patrón configurado para alcanzar la democracia, cada uno ha incurrido en los peligros que buscaban combatir. El poco pluralismo que se tiene en México fácilmente se convierte en objeto del elitismo negativo. El modelo pluralista ha resultado fallido por la inexistencia de una plataforma y filosofía realmente pluralista desde el ser humano, porque no se tiene bien cimentada la idea de libertad, ni en lo individual ni en lo colectivo, lo cual ha permitido que prácticamente la sociedad mexicana se encuentre a merced de las élites, de los

partidos políticos, de representantes no democráticos e incluso de mayorías manipuladas por tales élites.

A pesar de todo, el pluralismo también ha fallado por el rechazo o la negación del elitismo como modelo de organización que es necesario regular y vigilar. De ese modo, la negación del elitismo rapaz y del elitismo en absoluto configuran un peligro al pluralismo y a las verdaderas élites democráticas, a las cuales no se puede renunciar, ya que muchas élites abiertas han contribuido al desarrollo del país y no se contraponen con el modelo pluralista democrático, el problema no son las élites, sino el tipo de élites tóxicas que han prevalecido. Se exhorta a realizar la distinción de tipos de élites.

Pese a que el modelo de la sociedad es un elitismo y un pluralismo deformado, el elitismo, incluso, desde sus postulados. Ambos modelos, el pluralismo y el elitismo mejorados son complementarios y no contrarios cuando se fusionan con determinadas características como la autonomía, la organización, la diversidad, la cohesión, la participación más activa y la educación del individuo, entre otras. Con todo ello, se pueden lograr grandes avances consolidando y agrupando las estructuras del pluralismo y del elitismo democrático, con las ideas desarrolladas por Peter Häberle con relación a la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales, a la “imagen del ser humano” como valiosa e indispensable en el Estado Constitucional y a la necesidad de liderazgos para el desarrollo constitucional.

Por todo lo anterior, se propuso aplicar un nuevo modelo que rescate y fusione lo mejor del elitismo y del pluralismo democrático, que les dote de fundamento común y no contrapuesto.

DÉCIMA TERCERA: Con la base iusfilosófica y iusculturalista aplicada al Estado Constitucional, Peter Häberle consigue revelar el contenido del pluralismo democrático, como el presupuesto filosófico jurídico constitutivo del Estado Constitucional. Lo define como la diversidad, de ideas, intereses, emociones y valores, expresada en un entorno continuo (institucional o no) en donde todos son

intérpretes constitucionales tolerantes, respetuosos, abiertos, realistas, competitivos y equilibrados que consiguen lograr consensos fundamentales para alcanzar el “bien común” guardando la riqueza de la diversidad. El pluralismo “es expresión y condición de la libertad tanto individual como colectiva de los ciudadanos y los seres humanos”, es decir, que el pluralismo es “libertad fundamental”¹⁰¹¹ que genera más libertad. De ahí que, se debe recobrar el ideal de libertad.

Ahora bien, para que ese pluralismo aparezca, se requiere que la sociedad de intérpretes cuente con una base cultural, interiorizada desde la educación, que haga posible la apertura y al mismo tiempo la cohesión, sin poner en riesgo las conquistas culturales ganadas y permita la actualización de la Constitución en busca de desarrollo y justicia; es decir, se requiere que los intérpretes utilicen a los derechos fundamentales como plataforma y depósito de cambios constitucionales; asimismo, que cuenten con la información, libertad de conciencia e igualdad para su participación. Sólo de ese modo se respetarán los intereses de minorías, mayorías e intereses no organizados. Análogamente, es necesario que los ciudadanos conciban que en la diversidad existen fines coexistentes; renovables; creativos; con tendencia a la universalidad o generales, pero no absolutos.

El pluralismo democrático de Häberle es singular porque tiene como condición y se funda en la “imagen del ser humano”, construida por el ciudadano mismo en un dialogo libre, y que funge como directriz de la Constitución. El pluralismo de Häberle nace en el individuo en la dimensión más fuerte que es la cultural en lo pequeño, de cada ciudadano como intérprete, destinatario y como creador de la Constitución. Ello es así, porque el pluralismo tiene sustento en la dignidad humana que proporciona al individuo su propia representación y el reconocimiento y respeto de sus semejantes. Dignidad humana que se materializa precisamente en la “imagen del ser humano” y que goza de un resultado organizacional que se manifiesta en la democracia como la determinación del

¹⁰¹¹ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., pp. 323, 324, 328 y 329.

pueblo por la vía representativa, directa y en el ejercicio de sus derechos fundamentales¹⁰¹².

DÉCIMA CUARTA: Una vez que el pluralismo empieza interiorizarse en el ser humano este es capaz de desarrollar la individualidad y la identidad humana¹⁰¹³, lo que le permite reconocerse y reconocer al otro. El ser humano, de conformidad con ello, está listo para formar parte esencial, respetada y no sometida de los grupos pluralistas. El ser humano comprende que su conocimiento, ligado al de los demás tiene un gran valor, menos egoísta y más altruista, y es más fuerte. De esa forma, el ciudadano deberá llevar su interpretación constitucional al ámbito público de las funciones estatales, ya que es la publicidad donde las interpretaciones se orientan hacia el bien común y se potencian. Por su parte, los Tribunales, los Congresos y las Casas de Gobierno deberán mantener las puertas abiertas para la comprensión e integración de las interpretaciones de la sociedad abierta en todos sus ámbitos y espectros: individual, colectivo, estatal, público (político, económico y cultural), privado, nacional, internacional, positivado, organizado, e incluso en el no organizado.

Con lo anterior queda claro que la participación, ya sea por la vía de la democracia representativa o por la directa, es un motor del desarrollo constitucional. Sin embargo, los ciudadanos también tienen el derecho a ser dejados en paz cuando se trate de decisiones gerenciales, técnicas y que por el tipo o grado de urgencia deban ser tomadas por sus representantes. Este proceso equilibrado, llevado de forma habitual, es el que forma la verdadera opinión pública, la que es crítica, libre de manipulación, visible y capaz de transformar su entorno.

No obstante, desde las clasificaciones de los intérpretes constitucionales son pocas y minimalistas las que hacen referencia a la interpretación de la sociedad, entre ellas las de Wröblesky y de Carpizo y Fix-Zamudio. En cambio, en un planteamiento directo la clasificación de intérpretes constitucionales de Peter

¹⁰¹² Cfr., Häberle, Peter, *Constitución como cultura...*, cit., pp. 44-47.

¹⁰¹³ Cfr., Häberle, Peter, *La imagen del ser humano dentro...*, cit., pp. 129.

Häberle identifica que quien vive la Constitución también la interpreta, es decir identifica a todos, y no sólo a las élites poderosas, como intérpretes legítimos de la Constitución como proceso abierto, real y continuo (no sólo el día de las elecciones). Los clasifica en intérpretes de las funciones estatales (Federales y Locales); de las funciones no estatales (expertos, cabilderos, iniciativas populares); del proceso político (que fluye a diario para vivir como miembro de la comunidad); y, en los intérpretes del Derecho constitucional.

Concretamente, se destaca que en cada bloque de la clasificación de Häberle los ciudadanos deben vivir la Constitución, ser intérpretes y defensores constitucionales en el día a día y mediante mecanismos de participación como las “Audiencias” de las “funciones no estatales” en las “funciones estatales”¹⁰¹⁴ del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial para alcanzar un grado más elevado de desarrollo constitucional. Esto último, porque a través de mecanismos de participación la sociedad pluralista en conjunto con grandes personajes puede hacerle frente a élites rapaces, partidos y tribunales antidemocráticos y mayorías omnipotentes de forma directa.

DÉCIMA QUINTA: Se encontró que la clasificación de intérpretes constitucionales democratizadora de Häberle sentó las bases para crear, entender y al mismo tiempo dar mayor eficacia a la clasificación o listado de vías para la “Defensa Constitucional”, ya que los instrumentos jurídicos sólo son eficaces cuando la sociedad abierta de intérpretes constitucionales tiene la voluntad día a día en la profundidad cultural y cuando las funciones estatales tienen la agudeza pluralista. Ahora bien, este segundo listado de vías para la “Defensa”, y con ello para el desarrollo constitucional, además de ser abierto, es mucho más general. Cuando Häberle abre la interpretación constitucional, también amplía los instrumentos de defensa. Tales instrumentos “Defensa” tienen como directriz proteger los derechos fundamentales y evitar el abuso de poder. Pero, dado que la clasificación de Häberle es demasiado general (protección de derechos fundamentales, prohibición de

¹⁰¹⁴ Cfr., Häberle, Peter, *El Estado constitucional...*, cit., p. 267.

rupturas, limitación de modificaciones y del proceso constituyente, garantías del orden fundamental, estado de excepción y derecho de resistencia) se utilizaron otras clasificaciones (“Defensa de la Constitución”, “Control del Poder” y “*Accountability*”) que dieron contenido a la clasificación de Häberle. De tales clasificaciones resaltan los instrumentos de participación directa, la opinión pública, la protesta, litigios estratégicos, iniciativas populares y movimientos sociales. En síntesis, se deduce que la participación de una sociedad pluralista fuerte es necesaria para la defensa y desarrollo de la Constitución en una realidad que hasta hoy ha sido dominada por las élites expoliadoras.

Se encontró que existía un cierto grado de coincidencia en los instrumentos o mecanismos en las clasificaciones, sin embargo, la constante fue la no identificación puntual de tres mecanismos: las “Audiencias” en el Tribunal Constitucional, las “Consultas Públicas” en el Ejecutivo y las “Audiencias legislativas” (que se pueden reunir en uno, llamado “Audiencia Pública”). Lo que quizá se deba a que son considerados mecanismos complejos, caóticos, riesgosos o sin importancia, tanto que en la realidad muchas veces resultan simulados. No obstante, Häberle sí identifica, aunque no en las vías de “Defensa Constitucional” directamente, pero, sí los registra de modo insistente a lo largo de su obra de forma literal. Häberle los reconoce textualmente como “Audiencias” en su clasificación de intérpretes constitucionales en la “función no estatal”¹⁰¹⁵. Por otro lado, cuando apunta que las Constituciones consisten en “crear especiales posibilidades de pluralismo y participación”, y destaca la participación mediante una diferenciada praxis de “Audiencias” de empresarios, de sindicatos, de grupos religiosos, de universidades, entre otros, para que los tribunales adquieran información y penetren en la interpretación abierta. Así, dice Häberle: “el tribunal se transforma en un *médium* ahí donde el parlamento ha fallado”¹⁰¹⁶. Ejemplifica con la figura del

¹⁰¹⁵ Cfr., *Idem*, p. 267.

¹⁰¹⁶ Cfr., Häberle Peter, “Tribunal Constitucional como poder político”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 125, 2004, p. 22, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=77601> [Consultado: 13 de octubre de 2018, 13:24 hrs.].

“Amicus Curiae briefs”, que es un tipo de “Audiencia” que democratiza el debate judicial y se transforma en la “garantía del pluralismo y la participación”¹⁰¹⁷.

En adición, se recordará que Häberle esboza que debe existir apertura del parlamento y de la administración pública, e incluso de la opinión pública, pues explica que la tarea no sólo es del Tribunal Constitucional. Las tres funciones estatales deben estar vinculadas con la ciudadanía, dotadas de instrumentos y formatos pluralistas de participación, ello porque el intérprete auténtico siempre será la sociedad abierta. El Tribunal Constitucional junto con el legislador tienen la “corresponsabilidad” de actualizar la “Constitución como contrato social”, alejando la injusticia y la inequidad. Por su parte, los ciudadanos deben actualizar su Constitución apoyados y activados mediante la configuración de un *status* de participación, de un “*status activus processualis*” a través de las Contralorías o cualquier otra instancia administrativa, como las consultas (del ejecutivo) que también son un tipo de “Audiencias” y por supuesto con el “*status activus processualis constitutionis*” haciendo uso del amparo, por ejemplo, o de cualquier otro procedimiento que garantice los derechos fundamentales¹⁰¹⁸. De ese modo queda más que claro que la participación de los ciudadanos debe estar garantizada en las tres funciones estatales a través de un mecanismo eficaz, por lo que se aconseja no perder de vista estos mecanismos de audiencias poco mencionados por los autores.

DÉCIMA SEXTA: Para que la Constitución sea preservada, actualizada y desarrollada, es esencial que los ciudadanos hagan uso de los mecanismos que en general son “Audiencias Públicas” (originadas en el ámbito legislativo), aunque con nombres particulares: “Audiencia Pública Ciudadana”, “Amicus Curiae”, “Consulta Pública” y “Audiencia Legislativa”. Los tres tipos de “Audiencia” existen en las funciones estatales en México, pese a su baja eficacia y representatividad de la ciudadanía porque no se les ha tomado en serio, son mecanismos que han dado excelentes resultados cuando se aplican correctamente, puesto que constituyen

¹⁰¹⁷ Cfr., Häberle, Peter, “La jurisdicción constitucional...”, cit., pp. 647 y 650.

¹⁰¹⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 651-654.

herramientas que abren un debate público más sólido y cercano entre los ciudadanos y las élites del poder, sobre temas de importancia nacional, para formar consensos más amplios; son mecanismos plurales, inclusivos, colectivos, más horizontales, argumentativos, transparentes, abiertos y directos, por lo que generan una amplia retroalimentación, empatía, responsabilidad y confianza en los participantes.

Asimismo, son mecanismos que dada su amplitud organizativa e informativa sirven de modelo preparatorio y socializador para otros mecanismos más específicos y especializados como la consulta popular y la iniciativa popular, en los que los requisitos de cada fase hacen de su materialización un proceso complejo que solo podrá ser atendido por un ciudadano habituado al diálogo y la participación.

DÉCIMA SÉPTIMA: El caso que se denominó en esta investigación “Pluralismo y Reyes Heróles” da muestra de la eficacia y valor que tienen las “Audiencias Públicas” expresando el pluralismo de la sociedad para alcanzar un desarrollo constitucional. El caso “Pluralismo y Reyes Heróles” enmarca el proceso de la reforma política electoral de 1977 y fue elegida porque tal reforma establece el inicio de la llamada transición democrática en México, del pluralismo democrático, empezando por el pluripartidismo y una mayor diversidad en la conformación de las instituciones. Mediante el acuerdo pacífico entre los más álgidos intereses económicos, políticos y culturales del momento, alcanzado en unas “Audiencias Públicas” novedosas en las que se reunieron de alguna forma el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; maestros, políticos, juristas, politólogos e intelectuales, entre ellos, jóvenes y mujeres. Fueron “Audiencias en las que los participantes acudieron con ideales y con cierto grado de confianza, aunque no todos tenían el mismo ánimo. La renuencia al cambio provino principalmente del partido oficialista y al interior del régimen porque los cambios amenazaban sus ventajas y privilegios; sin embargo, también las minorías se mostraban reacias y escépticas.

A saber, la reforma de 1977 fue política, además de electoral (al incluir la representación proporcional), porque modificó gradualmente la forma en que funcionaba el sistema de gobierno, la discusión pública, la forma de hacer política y

la cultura política, y fundó un verdadero sistema de partidos políticos. Fue una reforma compleja porque logra la integración de la oposición y las minorías a los cauces legales; plantea la reorganización del sistema y del partido hegemónico, a través de la disminución del poder del PRI y del presidente, todo para intentar conservar el poder y la credibilidad ante un contexto de deterioro del sistema en conjunto, pero también para inaugurar una nueva época, ya que la reforma política representa el inicio de un cambio de régimen a uno democrático.

A partir de la reforma política electoral de 1977 comienza la liberalización política a través de: el registro de nuevos partidos políticos; el establecimiento de dos métodos de registro con la intención de otorgar ciertas ventajas a los partidos pequeños; el reconocimiento de las asociaciones políticas nacionales; el aumento de diputados en la Cámara con cien diputados de representación proporcional para partidos políticos de oposición; la representación de la oposición en la Comisión Federal Electoral y en las Comisiones de los estados; el establecimiento de financiamiento público y el acceso regular de los partidos de oposición a los medios de comunicación¹⁰¹⁹; y, de la publicación de una Ley de Amnistía para el restablecimiento de la paz. Entre los éxitos de la reforma, están que, si bien no se votó más en las elecciones de 1979, sí se votó diferente, llegaron a la Cámara de Senadores siete grupos parlamentarios diferentes; se dio la legalización de diversos partidos¹⁰²⁰; sentó las bases para que se aprobara la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral¹⁰²¹; generó una mayor movilización política, en 1982 seis hombres buscaron la presidencia de la República¹⁰²²; y, permitió que se diera el primer Gobernador de la oposición en 1989 y la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados en 1997¹⁰²³. Dentro de los éxitos a largo plazo se pueden enlistar incluso la alternancia en la presidencia en el 2000 y la llegada de un partido de “izquierda” al Ejecutivo Federal en 2018.

¹⁰¹⁹ Cfr., Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.* p. 95 y 96.

¹⁰²⁰ Cfr., Becerra, Ricardo, *et al.*, pp. 32 y 138.

¹⁰²¹ Cfr., Duarte Rivas, Rodolfo, “Jesús Reyes Heróles y la reforma...”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús...*, *op. cit.*, p. 210.

¹⁰²² Cfr., Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 177.

¹⁰²³ Becerra, Ricardo, *et al.*, p. 32

DÉCIMA OCTAVA: Al analizar el caso se determinó que el elemento que permite obtener los éxitos referidos para el desarrollo constitucional y la paz: es el pluralismo de la sociedad expresado en las “Audiencias Públicas” (en las formales y en las informales). Pluralismo que se localiza en las modificaciones de la estructura cultural de los ciudadanos ante el hartazgo social; en la revolución cultural gestada y expresada desde el nivel micro y periférico hasta el macro y central a través de la participación no tan controlada; y, en el buen aprovechamiento del desgaste, la competencia y desencuentro de las élites, principalmente de la política y económica. Élite que, con sus actividades centralizadoras, simuladas y opresivas, provocaron sucesos como el movimiento estudiantil del 68, la crisis económica de 1975 y la crisis política, partidista como gubernamental, con la llegada de un candidato único a la presidencia de la República, que no hacían más que evidenciar la necesidad de un cambio.

En concreto, todo ello representa, un punto de inflexión que ocasionó que la sociedad comenzara a tener una participación política más activa, aunque no siempre por los cauces legales. Es decir, el pluralismo, desde la profundidad cultural, provocando y provocado por la crisis relativamente estabilizada, expresado en las “Audiencias” dio como resultado una reforma sustentada en la diversidad de ideas, intereses y valores y la fuerza de la cultura que permitió renovar las alianzas entre la sociedad y el Estado, entre estudiantes, empresarios, obreros, campesinos y partidos de oposición. Fue una reforma que atendió a las necesidades más apremiantes del momento y le dio espacio a todo tipo de propuestas.

Asimismo, se determinó que otro factor esencial para el desarrollo constitucional es el elitismo democrático representado en el caso por Heróles, quien lo que hizo fue habilitar y dar confianza en el proceso, filtró, armonizó y unió las interpretaciones constitucionales y los anhelos de todos los participantes, minorías y mayorías y también de los no participantes en las “Audiencias Públicas” (así como de las “Audiencias” informales con los padres de los desaparecidos o encarcelados). En el proyecto de reforma quedaron establecidas las aportaciones de Mariano Azuela (Magistrado) y Andrés Serra Rojas (jurista), respecto a la calificación de la

elección; de Rodríguez Araujo (político) y de Mirivilla Carrasco que proponían un registro con menos requisitos; de González Azcuaga (PARM), sobre la definición de los partidos políticos, de Heberto Castillo (PMT), con relación al derecho a la información; de Martínez Verdugo (PCM) al insistir en la urgencia de Ley de Amnistía, entre otras.

Además de que se agregaron preocupaciones genuinas del mismo Reyes Heróles como la representación proporcional; el financiamiento público; la implementación de mecanismos de participación directa o semidirecta como el referéndum y la iniciativa popular; y, el desarrollo de controles intraorgánicos dada la corrupción. Finalmente, a través del mismo Heróles se plasmaron, en la Ley de Amnistía, las exigencias de los padres, los abogados de los encarcelados, perseguidos y desaparecidos y de algunos intelectuales. Así queda en evidencia que el pluralismo se retroalimenta del pluralismo, además de otros componentes, como el verdadero elitismo.

DÉCIMO NOVENA: Se destacó la importancia de Jesús Reyes Heróles como organizador, coordinador, moderador, compilador y creador de la unidad democrática sustentada en la diversidad de ideas, valores e intereses expresados en las “Audiencias Públicas realizadas en la Comisión Federal Electoral”. Su visión realista e idealista, histórica pero dinámica, compleja y cultural de la Constitución mexicana; sus postulados humanistas, pacíficos, conciliadores y gradualistas; su apertura a la gravitación de la divergencia responsable y su liberalismo social; sus vivencias en una sociedad que se industrializaba pero que a la vez era cerrada y estaba en declive; su empatía con el sufrimiento de la sociedad por la violencia, la corrupción y el autoritarismo; su conocimiento sobre el funcionamiento de las élites políticas y económicas rapaces; su valentía para aprovechar la tendencia hacia la crisis y defender sus ideas frente a poderosos; su observación y aceptación a la revolución cultural y política que se estaba viviendo; su fuerte liderazgo e inteligencia, su calidad de intelectual político; la confianza que despertaba en la sociedad; y, sobre todo, su idea de que únicamente el pluralismo de los ciudadanos en su entorno cotidiano pueden asegurar el buen funcionamiento del Estado y la

sociedad y la defensa de la Constitución, permitieron que se llevara a cabo la reforma política electoral con éxito. Sin embargo, la reforma jamás habría sido posible sin el pluralismo de la sociedad y sin el apoyo del entonces presidente López Portillo.

VIGÉSIMA: Gracias a una entrevista realizada a Gonzalo Altamirano Dimas, quien fuera diputado del PAN, considerado un partido de oposición frágil durante la discusión de la reforma política electoral en 1977, y que por tanto no puede considerarse integrante de la élite política, se concluyó que en 1977 existía un ambiente social con un cierto grado de desconfianza, incertidumbre y confusión, pero también de esperanza porque las cosas mejoraran, ya que si bien la reforma había sido iniciativa del gobierno, ésta no había sido una concesión, sino el resultado de la diversidad de ideas, intereses y valores expresada por agrupaciones políticas, intelectuales, empresarios, la iglesia y los ciudadanos en general en el día a día, en un entorno ya insostenible. Diversidad de las élites y de la sociedad, liderada y expresada en las “Audiencias Públicas” y en las Cámaras del Congreso.

Además, el entrevistado hizo patentes las deficiencias, que al día de hoy siguen existiendo, entre los invitados a las Audiencias y los promotores de las reformas. No obstante, se considera que la participación continua de la sociedad le brinda profesionalización al individuo que al principio es sólo invitado. Finalmente, Gonzalo Altamirano reconoció la importancia de la reforma política electoral de 1977 en renglones como el derecho a la información de los partidos políticos y el registro condicionado. Identificó que la eficacia de la reforma se debió al gradualismo, al aprovechamiento del contexto y por sobre todo a la gestión directa de algunas personas para lograr los cambios constitucionales. Así, queda de relieve que la sociedad también reconoció el valor de los cambios emprendidos e identificó el camino que había de seguirse para seguir desarrollando la Constitución.

VIGÉSIMA PRIMERA: En definitiva, los elementos clave que retroalimentan al pluralismo para arribar a un desarrollo constitucional, al actualizar la Constitución o encaminar a nuevas realidades más justas, son: el pluralismo en la cultura

demandado y expresado a través de un mecanismo de participación ciudadana en el que la sociedad sea cada vez más política, en el que haya espacio para el debate y la diversidad, pero también para el acuerdo y la unidad (en este caso las “Audiencias”, formales e informales); la visión cultural de la Constitución que permita entender que al final el texto constitucional se funda en la realidad que vive y anhela la sociedad, es decir, es construida por la sociedad; el liderazgo de una élite para la sociedad abierta y pluralista, una élite con ambiciones legítimas y comprometida con la nación, arriesgada, pero prudente, concedora y sobre todo empática con las causas de los ciudadanos, de mayorías y minorías; el gradualismo para alcanzar la eficacia real, un gradualismo que permitirá jerarquizar los objetivos, sabiendo que de unos se derivan otros; y, el realismo con idealismo para no perder la posibilidad de implantar cambios por lejanos y difíciles que parezcan, así como para diferenciar los dos niveles y no perder de vista la fuerza normativa real que debe conservar la Constitución.

VIGÉSIMA SEGUNDA: El tipo de Constitución, además del texto constitucional, se mide principalmente por las funciones reales que realiza en la sociedad, es decir, por el entorno constitucional que se vive. Sin embargo, dicha realidad no siempre es identificada o medida. Se requiere de honestidad, sensibilidad y valores en la sociedad para observar e interpretar con oportunidad los graves problemas que la envuelven, incluso también para reconocer los avances y dejar atrás la apatía. Se recomienda nunca perder de vista la realidad y la capacidad para reconocer los avances y retrocesos. Por otro lado, la sensibilidad no es necesaria en aquellas personas que sufren directamente las atrocidades de la violencia, la pobreza, la discriminación y la violación sistemática de sus derechos en México. Es gracias a las exigencias de estas últimas y a algunas personalidades empáticas que les han ayudado a organizarse, es que la Constitución mexicana ha sido catalogada en su justa dimensión, es decir, como lejana al modelo de Constitución de tipo democrática, entendida esta última como aquella en donde hay congruencia entre el texto que protege derechos fundamentales y el contexto constitucional que los materializa; y, en donde todos los ciudadanos son intérpretes constitucionales para

su desarrollo. Ello no quiere decir que no se hayan registrado avances y desarrollo constitucional en México, quiere decir que todavía hace falta mucho.

Millones de mexicanos difícilmente viven su texto constitucional, viven en la miseria y la inseguridad, y por tanto no tienen confianza en el mismo, ni en las reformas, incluso ni las conocen o las consideran vacías. Por otro lado, quienes sí conocen muy bien el texto y el contexto constitucional son las élites que deciden, algunas veces para bien o para otras no tanto, el rumbo de un país. La sociedad mexicana se constituye en muchas ocasiones en una sociedad cerrada, compuesta de élites rapaces que cooptan a los grupos pluralistas para instrumentar su política constitucional y de ciudadanos desinteresados e indiferentes. Ante tal escenario, la única solución está en cambiar las reglas del juego puramente elitista, en lograr que los ciudadanos se asuman como intérpretes constitucionales, que validan, actualizan y construyan su propia realidad en el día a día y en las funciones estatales.

VIGÉSIMA TERCERA: La Constitución que se vive puede evaluarse mediante criterios duros como la duración del gobierno o el grado de participación; o de forma más profunda a través criterios culturales profundos como la herencia o las tradiciones; sin embargo, una evaluación intermedia entre números y cualidades o valoraciones es más transparente y eficaz. En esta investigación el tipo de Constitución Viva se evaluó a través de la observación del entorno que se vive, una observación más fresca y cotidiana. Se identificó que la Constitución que se vive y que es identificable a los ojos de todo aquel que esté medianamente consciente de su realidad y de la realidad que le rodea, aun si se carece de sensibilidad, es una realidad que se ha preocupado más por encumbrar la utopía que por materializar los preceptos constitucionales. Utopía que, si bien es necesaria, ha llegado a caer en la simulación y poniendo en riesgo la fuerza normativa de la Constitución. De esa forma, el texto y el contexto constitucional colisionan en temas esenciales como el de seguridad y distribución de la riqueza.

Sucintamente, con un panorama de inseguridad, de guerra en muchas partes del país, de violencia estructural, de miedo, de impunidad, de prevalencia de

intereses cupulares, de centralización, de corrupción, de crisis de representación, de indiferencia de los ciudadanos y de miseria, en la que más de la mitad de los niños en México son pobres, la Constitución viva parece no tiene fijo el rumbo, desconoce los valores esenciales como la dignidad humana en el Estado Constitucional. Los ciudadanos en su pasividad no saben a dónde se quiere ir, ni dónde están parado con exactitud. Desde aquí ya se hace necesario un mecanismo de expresión, creación y reproducción de interpretaciones constitucionales.

Pese la lejanía entre la Constitución de tipo democrática y la mexicana, no todo el panorama se vislumbra oscuro, también se encontraron buenos resultados en la Constitución viva y en el texto, específicamente en la apreciación de algunas sentencias, reformas y políticas públicas que han logrado aceptación en la comunidad y desarrollo constitucional. Ejemplo de ellas son las que iniciaron con la transición democrática, la descentralización, el pluralismo político, la autonomía de las instituciones, la protección de los derechos humanos y la activación de la sociedad civil. Gracias esos buenos resultados se puede saber que el camino para desarrollar la Constitución está en una actualización de la realidad realizada por la sociedad abierta de intérpretes constitucionales, se concluyó que los buenos y malos resultados eran responsabilidad de todos.

No obstante, también se diagnosticó que los resultados pudieron haber sido mejores y no se habrían estancado de no ser por la cerrada política legislativa de las élites. Ante ello, se intentó dar participación a la sociedad a través de mecanismos de participación directa, pero su ineficacia es manifiesta. En ese sentido, todos son responsables, élites expoliadoras y sociedad no organizada, ni vigilante.

VIGÉSIMA CUARTA: Todos los seres humanos buscan construir un mundo mejor, en esa tarea, aun apoyados de conocimiento, aciertan y desaciertan, lo importante es la apertura al cambio, la aceptación del desconocimiento, la tolerancia con límites, el debate, la crítica y la competencia. En síntesis, lo importante es el pluralismo democrático (crítico, dialógico, filosófico, cultural, político, constitucional, entre otros) como aquel que además retoma el pasado, el presente y el futuro para

interpretar de forma abierta lo que se vive en un espacio de diálogo entre diversas ideas, intereses y valores. Se debe recordar que un mundo abierto en donde no existen modelos fijos, y en donde el ser humano siempre está innovando, todos tienen que aportar con sus interpretaciones constitucionales. Sin embargo, prevalecerán con más fuerza aquellas interpretaciones que sean socializadas en el espacio público, de ahí la importancia de la participación.

Fue así como, en la búsqueda de un mundo mejor para todos, se realizó la propuesta de un mecanismo de participación que garantice que la diversidad de intereses e ideas de la sociedad estarán plasmadas en el texto y el contexto constitucional, que apunte a alcanzar el paradigma del Estado Constitucional. Dicho de otro modo, se propuso la implementación de un mecanismo de “Audiencia Pluralista” que permita la construcción de una o varias Teorías de la Constitución para México, que entiendan a la norma constitucional desde la cultura y desde los valores de la sociedad abierta para que doten al texto supremo de contenido, significado, sentido y lo hagan eficaz, y de ese modo se alcanzar el desarrollo constitucional propio del Estado Constitucional. Se hace dicha propuesta porque las interpretaciones de la Teoría Constitucional son interpretaciones sistematizadas que contribuyen a enriquecer a las funciones estatales y viceversa, y con ello a la Constitución como cultura.

Se utilizaron las bases de la obra de Häberle precisamente por la apertura de la teoría, que, si bien cuenta con generalidades, permite que la sociedad mexicana construya sus propias definiciones, límites y mecanismos para conquistar al Estado Constitucional. Con esa idea se planteó el mecanismo de “Audiencia Pluralista” con los siguientes principios esenciales: la diversidad o el pluralismo en la profundidad cultural sin llegar al relativismo; la tolerancia con el límite del respeto; con modelos generales pero nunca absolutos ni cerrados; mirando al futuro sin olvidar el pasado y su tradición; con el “ensayo y error”¹⁰²⁴ como tarea abierta y permanente; y, con el debate, el diálogo y los argumentos como herramientas para posicionar las

¹⁰²⁴ Popper, Karl, *En busca de un mundo...*, cit., p. 11.

interpretaciones constitucionales en un acuerdo fundamental, en una unidad pluralista que guarde la perspectiva compleja y diversa del mundo.

VIGÉSIMA QUINTA: La “Audiencia Pluralista” guarda una riqueza muy amplia, además de ayudar a construir una teoría de la Constitución para México y de actualizar la Constitución desde las necesidades más apremiantes y los anhelos reales del ser humano y de la sociedad; es un mecanismo socializador para la eficacia de otros mecanismos que no han tenido el éxito deseado como las iniciativas y las consultas populares; asimismo, hace las veces de fortalecedor de la figura de representación política y del poder Legislativo que aún se mantiene débil ante el Ejecutivo; al mismo tiempo, es un mecanismo integrador de las tres funciones estatales y de los intérpretes de la sociedad en la misión de crear consenso y acuerdos fundamentales; y finalmente, es desarrollador de verdaderos liderazgos, que tanta falta hacen al país. Pero, dicho mecanismo sólo puede dar esos resultados si los mexicanos interiorizan que todos son intérpretes constitucionales, si los mexicanos adoptan el pluralismo democrático como forma de vida, es decir, ligado a su cultura.

Por otro lado, para que el mecanismo de “Audiencias Pluralistas” no sea considerado una utopía y se quede en el tintero, se plantearon dos alternativas, una a muy corto plazo que incluyen modificar el liderazgo del legislador por el del Ejecutivo en la “Audiencia Pluralista”; la otra, a mediano plazo implica modificar la relevancia de los temas objeto de la Audiencia por temas no acaparados por el Ejecutivo. Todo para efectuar el mecanismo pluralista sin recelos y de forma gradual; así como para preparar el terreno para la propuesta original de “Audiencias Pluralistas”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Libros

ADLER LOMNITZ, Larissa y SALAZAR, Rodrigo, "Elementos culturales en el ejercicio profesional del derecho en México. Redes informales en un sistema formal", en Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios socio jurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM-IIJ, 2006.

AGUILAR CAMÍN, Héctor, *La modernidad fugitiva, México 1988-2012*, México, Planeta Mexicana, 2012.

AI CAMP, Roderic, *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México posrevolucionario*, trad. de Roberto Ramón Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

-----, *Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*, trad. de Roberto Ramón Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

ALBA RICO, Santiago, "Guerra y políticas", en Iglesias Turrón, Pablo (coord.), *Ganar o morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*, Madrid, España, Editorial Akal, 2014.

ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney, "La Cultura política", en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014.

ÁLVAREZ NOLASCO, Ernesto, "Reyes Heróles, sembrador de ideas y de tempestades", en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D'MAYTH, 1995.

ARENDRT, Hannah, *La Condición Humana*, México, Paidós, 2016.

BACA OLAMENDI, Laura, "Norberto Bobbio: repulsión y atracción entre política y cultura", en Baca Olamendi, Laura y H. Cisneros, Isidro (comp.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Triana, 1997, t. II.

BALAGUER Francisco, Entrevista a Peter Häberle, "Un jurista europeo nacido en Alemania", en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

BAYÓN, Juan Carlos, "Derechos, democracia y Constitución", en Carbonell, Miguel (coord.), *Neoconstitucionalismo*, México, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, 2015.

BECERRA, Ricardo, et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

BÉJAR NAVARRO, Raúl, *Aspectos Culturales y Psicosociales*, 5ª ed., México, UNAM, 1988.

BERLIN, Isaiah, *El fin del ideal de la sociedad*, trad. de Jorge Giraldo Ramírez, en Giraldo Ramírez, Jorge, Isaiah Berlin: *Utopía, tragedia y pluralismo*, Medellín, Fondo editorial Universidad EAFIT, 2010.

BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

-----, *Derecha e izquierda, Razones y Significados de una Distinción Política*, 8ª ed., Madrid, Taurus, 1996.

BOURDIEU, Pierre, *Sociología y Cultura*, trad. de Martha Pou, México, Grijalbo, 1990.

-----, *Capital cultural, escuela y espacio social*, trad. de Isabel Jiménez, México, Siglo XXI, 1997.

BRADBURY, Ray, *Fahrenheit 451*, 6ª ed., trad. de Alfredo Crespo, Barcelona, Plaza & Janes, 1981.

BRITO MELGAREJO, Rodrigo, “La noción de Derechos Humanos y Garantías en la Constitución Mexicana”, en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coord.), *100 Años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016.

BRYCE, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

BURDEAU, Georges, *La democracia*, Barcelona, Ariel, 1960.

-----, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. de Ramón Falcón Tello, Madrid, Editora Nacional, 1981.

CALAMANDREI, Piero, *Elogio de los jueces, escrito por un abogado*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2008.

CAMERON, Maxwell A., et al., (ed.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Flacso, 2012.

CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, 2005.

-----, “La Constitución de 1917 y las reformas estructurales”, en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coord.), *100 Años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016.

CARPIZO, Jorge y FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. I.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012.

CASAR, María Amparo y MARVÁN Ignacio, *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

CASTAÑEDA, Jorge G., *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, México, Mortiz, 1993.

CHEMERINSKY, Erwin et al., *Constitucionalismo popular*, trad. de Carlos Morales de Setién Ravina, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2011.

CHINOY, Ely, *La sociedad. Una introducción a la sociología*, Traducción de Francisco López Cámara, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, Colección de Sociología.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, "Presentación: Jesús Reyes Heróles: La obra y sus circunstancias", *Jesús Reyes Heróles. Hombre de acción, hombre de historia*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2005.

COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, *Reforma Política. Audiencias Públicas*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1977, t. I.

-----, *Reforma política. Comentarios*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1977, t. II.

-----, *Reforma Política. Reformas a la Constitución*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, t. III.

-----, *Reforma Política. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, t. IV.

-----, *Reforma política. Comentarios 2*, México, Gaceta informativa de la comisión federal electoral, 1978, t. V.

COMPAINS, Eneko, “Juego Sucio en la Guerra por el Poder” en Iglesias Turrón, Pablo (coord.), *Ganar o morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*, Madrid, España, Editorial Akal, 2014.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de Gobernar*, México, Cuadernos Joaquín Mortiz S. A., 1974.

COSS NOGUEDA, Magda, *Tráfico de armas en México. Corrupción, armamentismo y cultura de la violencia*, México, Grijalbo, 2011.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El papel de los abogados y la necesidad de una teoría de la constitución para México”, en Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios socio jurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría de la Constitución*, 3ª ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería política y Constitucional, 2004.

CROWDER, George, “Berlin, Isaiah, pluralismo y liberalismo”, trad. de José Antonio Fortou Reyes, en Giraldo Ramírez, Jorge, *Isaiah Berlin: Utopía, tragedia y pluralismo*, Medellín, Fondo editorial Universidad EAFIT, 2010.

CROZIER, Michel, *Cómo reformar al estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, trad. Rosa Cusminsky De Cendrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

CRUZ GAYOSO, Moisés et al., *Teoría General del Estado*, México, IURE, 2006.

DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.

DAHL, Robert A., *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, trad. de Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza, 1991.

-----, *Entrevista Sobre el Pluralismo*, trad. de Guillermo Piro, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

-----, "La Poliarquía", en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014.

DÍAZ RICCI, Sergio M., *Teoría de la reforma Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004.

DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc, "La Comisión Permanente, Análisis y Crítica", en Alfonso Jiménez, Armando et al. (coords.), *Tópicos de Derecho Parlamentario*, México, UNAM, Universidad Latina de América y Senado de la República, 2007.

DRESSER, Denisse y VOLPI, Jorge, *México, lo que todo ciudadano quisiera (no) saber de su patria*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2006.

DUARTE RIVAS, Rodolfo "Jesús Reyes Heróles y la reforma política", en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D'MAYTH, 1995.

DUVERGER, Maurice, *Introducción a la Política*, trad. de Jorge Esteban, Barcelona, Ariel, 1976.

DWORKIN, Ronald, *Justicia para erizos*, trad. de Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

EIGEN, Peter, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, trad. de Mireia Bartels, Natalia Franch y David Sánchez, España, Planeta, 2004.

ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *Temas selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones*, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005.

ESTRADA SAAVEDRA, Marco, *Participación política y actores colectivos*, 2ª ed., México, Plaza y Valdés editores, 1995.

FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y Garantismo*, 2ª ed., trad. de Christian Courtis, Madrid, Trotta, 2010.

FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “¿Muchos abogados, pero poca profesión? Derecho y profesión jurídica en el México contemporáneo”, en Fix-Fierro, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios socio jurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM-IIJ, 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005.

FLORES, Julia Isabel *et al.*, *Los mexicanos y su Constitución. Tercera encuesta nacional de Cultura Constitucional Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

FOUCAULT, Michel, *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*, trad. de Horacio Pons, México, Siglo XXI editores, 2013.

FUKUYAMA, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, trad. de P. Elías, España, Planeta, 1992.

FRIEDMAN, Lawrence, *The Legal System: a Social Science Perspective*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1975.

GADAMER, Hans-Georg, *Verdad y método*, t. II, 5a. ed., trad. de Manuel Olasagasti, Salamanca, Sígueme, 2002.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 3ª ed., Madrid, Alianza, 1982.

GARGARELLA, Roberto, *Nos los Representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Miño y Dávila, 2010.

GLENDON, Mary Ann, *Un mundo nuevo. Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, trad. de Pedro de Jesús Pallares Yabur, México, FCE-CDHDF-Universidad Panamericana, 2011.

GLOCKNER, Fritz, *Memoria Roja. Historia de la guerrilla en México 1943-1968*, México, Planeta Mexicana, 2013.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, México, UNAM, 1979.

GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social en México*, México, UNAM, 1978.

GRAMSCI, Antonio, *La formación de los intelectuales*, trad. de Ángel González Vega, México, Editorial Grijalbo, 1967.

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, "Reyes Heróles: la historia y la acción", en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D'MAYTH, 1995.

GUASTINI, Ricardo, *Interpretar y Argumentar*, trad. de Silvina Álvarez Medina, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

GUTIÉRREZ GÓMEZ, Alfredo, *La propuesta II. Complejidad, Derecho y Representación Política*, México, Universidad Iberoamericana, 2003.

HÄBERLE, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, trad. de Emilio Mikunda, Madrid, Tecnos, 2000.

-----, *La imagen del ser humano dentro del Estado Constitucional*, trad. de Carmen Zavala, Perú, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

-----, *Pluralismo y constitución*, trad. de Emilio Mikunda-Franco, Madrid, Tecnos, 2002.

-----, *Constitución como cultura*, trad. de Ana María Montoya, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2002.

----- y KOTZUR, Markus, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

-----, *Nueve ensayos constitucionales y una lección jubilar*, trad. de Luciano Parejo Alfonso, et al., Lima, Palestra, 2004.

-----, "Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. I.

-----, *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, Buenos Aires, Astrea, 2007.

-----, "La jurisdicción constitucional en la sociedad abierta", trad. de Joaquín De Brage Camazo, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Perú, Grijley, 2009.

HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, trad. de José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

-----, *Historia y Crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública*, trad. de Antonio Doménech y Rafael Grasa, México, Gili, 1986.

-----, *Teoría de la Acción Comunicativa. Racionalidad de la Acción y Racionalidad Social*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Taurus, 1987, t. I.

-----, *Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Taurus, 1987, t. II.

HAMILTON, Alexander et al., *El Federalista*, trad. de Daniel Blanch y Ramón Maíz, Madrid, Akal, 2015.

HAURIOU, Maurice, *La soberanía nacional*, trad. de Ignacio Massot Puey, Madrid, Marcial Pons, 2013.

HAYEK, Friedrich, *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, 2ª ed., trad. de Luis Reig Albiol, Madrid, Unión, 1985.

HELD, David, *Modelos de Democracia*, trad. de Teresa Alberó, 2ª ed., Madrid, Alianza, 2001.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

HERRERA, Joaquín, *Las élites de poder en México: Hank*, México, Editorial Parmon, 1997.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, segunda edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

HUNTINGTON, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, trad. de José Pedro Tosaus Abadía, México, Paidós Ibérica, 1998.

IBARRA, David, "Reyes Heróles o la dignificación de la Política", en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D'MAYTH, 1995.

IGLESIAS TURRÓN, Pablo, *Ganar o morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*, Madrid, España, Editorial Akal, 2014.

IGNATIEFF, Michael, *El mal menor. Ética política en una era de terror*, 2ª ed., trad. de María José Delgado, España, Taurus, 2018.

-----, *Las Virtudes Cotidianas. El orden moral en un mundo dividido*, trad. de Francisco Beltrán Adell, Madrid, Taurus, 2018.

JELLINECK, Georg, *Reforma y Mutación de la Constitución*, Bogotá, Leyer, 2006.

JUNQUERA, Rafael, *La reforma Política*, México, Universidad Veracruzana, 1979.

KANT, Emmanuel, *Crítica de la Razón Práctica*, trad. de Dulce María Granja Castro, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

KELSEN, Hans, *La Esencia y el valor de la Democracia*, 2ª ed., Barcelona, Punto Omega, 1977.

-----, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 2ª. Ed., México, UNAM, 1998.

KENNETH TURNER, John, *México Bárbaro*, México, Quinto Sol, 1911.

KÖHLER, Carlos Ricardo, *Amicus curiae. Amigos del tribunal*, Buenos Aires, Astrea, 2010.

KRAUZE, Enrique, *El pueblo soy yo*, México, Penguin Random House Grupo editorial, 2018.

KUHN, Thomas S., "Revoluciones en el pensamiento", en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social*, trad. de Leopoldo Lovelace, Madrid, Alianza, 1979.

KURIKI, H., Entrevista a Peter Häberle, trad. de Guillermo Mañón Garibay, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón S.A, 1997.

LINDAU, Juan David, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1993.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabirtarte, Barcelona, Ariel, 1976.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM-IIJ, 1997.

LÓPEZ BONFILL, Héctor, Entrevista a Peter Häberle, "Poesía y Derecho Constitucional", en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

LÓPEZ LOPERA, Liliana, "Liberalismo agonista de Berlin", en Giraldo Ramírez, Jorge, *Isaiah Berlin: Utopía, tragedia y pluralismo*, Medellín, Fondo editorial Universidad EAFIT, 2010.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "Las audiencias públicas como mecanismo de participación para elaborar las tarifas del servicio público de energía eléctrica", en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo*, México, UNAM-IIJ, 2005.

LÓPEZ PORTILLO, José, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández editores, 1988, t. II, pp. 473, 694 y 695.

LOZADA, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D'MAYTH, 1995.

LUCAS VERDÚ, Pablo y DE LA CUEVA MURILLO, Lucas Pablo, *Manual de Derecho Político*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, vol. 1.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *La Constitución Abierta y sus Enemigos*, Madrid, Beramar-Universidad Complutense de Madrid, 1993.

-----, *Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural*, 2ª ed., Madrid, Dykinson, 1998.

LUHMANN, Niklas, *El Derecho de la Sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrete, México, Universidad Iberoamericana, 2002.

-----, *Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós, 2015.

MARITAIN, Jacques, *El hombre y el estado*, trad. de Manuel Gurrea, Buenos Aires, Club de lectores, 1984.

MAYNAUD, Jean, *Los grupos de presión*, 6ª ed., trad. de María Esther Vila de Rosas y Eduardo Luis Vila, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1978.

MEYER, Eugenia (comp.), *Jesús Reyes Heróles, Los caminos de la historia*, México, UNAM, 2002.

-----, *Jesús Reyes Heróles. Hombre de acción, hombre de historia*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública, 2005.

MICHELS, Robert, *Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. de Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, t. I.

-----, *Los partidos políticos 2. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. de Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, t. II.

MIKUNDA FRANCO, Emilio, *Filosofía y teoría del derecho en Peter Häberle*, Madrid, Dykinson-Constitucional, 2009.

DE MIGUEL, Jesús M., *El Mito de la Sociedad Organizada. Premio de Ensayo: Miguel de Unamuno 1989*, Barcelona, Península, 1990.

MONEDERO, Juan Carlos, “Apología de la fuerza: como si los derrotados no triunfaran”, en Iglesias Turrón, Pablo (coord.), *Ganar o morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*, Madrid, España, Editorial Akal, 2014.

MONSIVÁIS, Carlos, “Los intelectuales y la política”, en Baca Olamendi, Laura y H. Cisneros, Isidro (comp.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Triana, 1997, t. II.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, trad. M. V. M. Licenciado, Valladolid, Lex Nova, 2008, t. II.

MORRIS, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, trad. de Victoria Schussheim, México, Siglo XXI editores, 1992.

MOSCA, Gaetano, “La Clase política”, en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014.

MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo Político, Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo y Democracia Radical*, trad. de Marco Aurelio Galmarini, Barcelona, Paidós, 1999.

MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

-----, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

NEGRETO, Gabriel, *La política del cambio en América Latina*, trad. de Adriana Santoveña y Gabriel Negreto, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, 2015.

NISBET, Robert, “El problema del cambio”, en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social*, trad. de Leopoldo Lovelace, Madrid, Alianza, 1979.

NOHLEN, Dieter, “El control del poder en procesos de transición”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, Serie Doctrina Jurídica Núm. 582, t. I.

NONET, Philippe y SELZNICK Philip, *Law and Society in Transition; Toward Responsive Law*, New York, Harper Torchbooks, 1978.

OGBURN, William F., “Inmovilidad y persistencia en la sociedad”, en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social*, trad. de Leopoldo Lovelace, Madrid, Alianza, 1979.

OLSON MARCUR, “Auge y decadencia de las naciones”, en Batlle, Albert (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 2014.

ORTEGA Y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, 2ª ed., Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1938.

-----, *Antología*, Barcelona, Península, 1991.

PARETO, Vilfredo, *Forma y equilibrio sociales* (Extracto del *Tratado de Sociología General*), trad. de Jesús López Pacheco, España, Alianza, 1980.

PARSONS, Talcott, *El Sistema Social*, 3ª. ed., trad. de José Jiménez Blanco y José Cazorla Pérez, Madrid, Alianza, 1988.

PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo Curso de Ciencia Política*, 4ª ed., trad. de Clara Ferri, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

PEDRO SAGÜÉS, Néstor, “Interpretación constitucional y “Constitución viviente” (living constitution)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. II.

PERDOMO PÉREZ, Rogelio, *Los abogados de América Latina, una introducción histórica*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2004.

POPPER, Karl R., *En busca de un mundo mejor*, trad. de Jorge Vigil Rubio, España, Ediciones Paidós Ibérica, 1994.

-----, *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. de Eduardo Loedel, Buenos Aires, Paidós Ibérica, 2006.

POSAVEC, Zvonko, “Entrevista a Peter Häberle”, en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

PRIGOGINE, Ilya y STENGERS, Isabelle, *Entre el tiempo y la eternidad*, trad. de Javier García Sanz, Buenos Aires, Alianza, 1998.

QUINTANA MIRANDA, Rafael, “La suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos Electorales”, en Acosta Romero, Miguel y Venegas Trejo, Francisco (coord.), 75

aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1992.

REYES HEROLES, Jesús, *Mariano Otero, Obras, recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar*, México, Porrúa, 1967, t. I.

-----, *El Liberalismo mexicano. I Los orígenes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. I.

-----, *et al., Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1975.

RINCÓN GALLARDO, Gilberto, *A contracorriente*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1999.

ROBLES VÁZQUEZ, Jorge y TOVAR SILVA, Ivonne Georgina, *Teoría Jurídica Crítica Norteamericana. Una Introducción a los Critical Legal Studies*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo XXI, 1979.

RODRÍGUEZ MUNGUÍA, Jacinto, *La otra Guerra Secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, Debate, 2007.

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, "Reforma Constitucional y Participación Ciudadana en México", en Miguel Carbonell *et al.* (comp.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria; Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. IV, vol. 2.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Discursos sobre las Ciencias y las Artes. Discurso Sobre el Origen de la Desigualdad*, 9ª ed., México, Porrúa, 1992.

- SALAZAR CARRIÓN, Luis, “Hirschman y las retóricas de la intransigencia”, en Baca Olamendi, Laura y H. Cisneros, Isidro (comp.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Triana, 1997, t. II.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “La Constitución y la democracia”, en Valadés, Diego, y Carrillo Castro, Alejandro (coords.), *Mesa redonda: la Democracia y la Constitución*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016.
- SALDAÑA SERRANO, Javier, *Derecho Natural, Tradición, Falacia Naturalista y Derechos Humanos*, México, UNAM-IIJ, 2012.
- SANTIAGO NINO, Carlos, *Introducción al Análisis del Derecho*, 9ª ed., Barcelona, Ariel S.A., 1999.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, trad. de Ma. Luz Morán, Madrid, Alianza, 2008.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 2011.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Orbis, 1983, t. II.
- SIEYÈS J., Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios*, 3ª ed., trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1989.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta Mexicana, 1999.
- SMEND, Rudolf. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- SOBARZO LOAIZA, Alejandro “Jesús Reyes Heróles y el petróleo”, en Lozada, Javier (comp.), *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*, México, D’MAYTH, 1995.

SOBERANES DÍEZ, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

SOLIMANO, Andrés, *Élites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI. La alternativa de la democracia económica*, trad. de Gracia Solimano Aninat, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2015.

SOTELO, Arturo, *Audiencias Públicas Ciudadanas. Artículo 105 constitucional, Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007*, México, Centro de Estudios Constitucionales Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

STUART MILL, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. de Carlos Mellizo, Madrid, Alianza, 2001.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2ª ed., México, Fontamara, 2002.

TEGGART, Frederick J., “Politización e Individualidad”, en Kuhn, Thomas, et al. (coord.), *Cambio social*, trad. de Leopoldo Lovelace, Madrid, Alianza, 1979.

TELLO, Carlos, *La política económica de México, 1970-1976*, 3ª ed., México, Siglo XXI editores, 1979.

TORRES MURO, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y debates, 1998.

TORRES NAFARRETE, Javier, *Luhmann: La política como sistema*, México, Universidad Iberoamericana-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM-FCE, 2004.

TORTOLERO CERVANTES, Francisco, “El fin del lobby judicial: una crítica (concurrente) a Magaloni y Elizondo respecto de los alegatos de oreja”, en Guerrero Galván, et al., (coord.), *100 Años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2017.

VALADÉS, Diego, "La Constitución y la democracia", en Valadés, Diego, y Carrillo Castro, Alejandro (coords.) *Mesa redonda: la Democracia y la Constitución*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016.

-----, *Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas de México*, México, Porrúa, 2016.

----- y FIX-FIERRO, Héctor, "Entrevista a Peter Häberle", en Valadés, Diego (comp.), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, México, Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.

VÁZQUEZ Valencia, Luis Daniel, *Democracia, populismo y elitismo*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

DE VEGA GARCÍA, Pedro, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1987.

VALL, Francesc Pau (coord.), *El Control del Gobierno en Democracia, XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013.

VOLPI, Jorge, *La imaginación y el poder, una historia intelectual de 1968*, México, Era, 1998.

WEBER, Max, *El político y el científico*, 3ª ed., trad. de José Chávez Martínez, México, Ediciones Coyoacán, 1996.

-----, *Estructuras de poder*, trad. de Rufino Arar, Buenos Aires, La Pléyade, 1977.

WHEARE, K. C., *Constituciones modernas*, trad. de Fernando Morera y Ángel Alandí, Barcelona, Labor, 1971.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge y LARIOS, Rogelio, *Metodología Jurídica*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997.

WRIGHT, Mills C., *La élite del poder*, trad. de Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

WRÖBLESKY, Jerzy, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, trad. de Arantxa Azurza, Madrid, Civitas, 1985.

WRÖBLESKY, Jerzy, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, trad. de Arantxa Azurza, Madrid, Civitas, 1985.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil, ley, derechos, justicia*, 10ª ed. trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2011.

ZAID, Gabriel, *De los libros al poder*, México, Grijalbo, 1988.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “Breves notas sobre la naturaleza de la interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. II.

ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, México, Tirant Lo Blanch, 2018.

II. Publicaciones periódicas

BARCELÓ ROJAS, Daniel A., “El poder de Dirigir. La dirección política en el sistema presidencial mexicano”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, Serie Doctrina Jurídica Núm. 582, t. I.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco “La participación popular en la planeación democrática”, *Perfiles Jurídicos, Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1982.

DOMÍNGUEZ ARAGONÉS, Edmundo, “Qué piensan los dirigentes políticos mexicanos”, *Colección testimonio del fondo de Cultura Económico*, México, núm. 27, 1975.

GARGARELLA, Roberto, “¿Por qué nos importa el diálogo? La Cláusula del No Obstante, Compromiso Significativo y Audiencias Públicas. Un análisis empático pero crítico”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, Año III, núm. 5, julio-diciembre, 2017.

GONZÁLEZ AUREOLES, Jorge Alguacil, “La Sociedad Abierta de los intérpretes constitucionales y sus consecuencias. Un análisis de la propuesta de Peter Häberle”, en Orozco Flores, Jorge (director), *Periódico ABZ, Información y Análisis Jurídicos*, México, ABZ, 2000.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Hugo Arturo, “La democracia en México después de la ruptura del paradigma del partido hegemónico pragmático”, *Revista del posgrado de Derecho de la UNAM*, México, vol. 9, núm., 16, enero-julio, 2013.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Un prefacio de la justicia electoral en México”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 5, núm. 9, julio-diciembre, 2009.

HOYOS, Arturo, “El valor de la Constitución en el Estado de Derecho actual: instrumento para proteger y desarrollar la democracia, medio de consagrar y tutelar los derechos fundamentales, controlar el poder político, base del desarrollo económico y modelo para las relaciones internacionales”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, Serie Doctrina Jurídica Núm. 582, t. I

KLEINER, Art, “Our 10 Most Endurign Ideas”, *Strategy + Business*, núm. 41, Nueva York, diciembre de 2005.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "Participación ciudadana y acceso a la información pública", *Derecho de la Información; Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 378, 2007.

III. Publicaciones en páginas electrónicas

BELMONTE, Alejandro, "Instrumentos de participación ciudadana", *Área de Políticas Públicas*; Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, 2011, http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUADADANA.pdf

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de debates*, México, núm. 14, 06 de octubre de 1977, <http://cronica.diputados.gob.mx/>

-----, *Diario de debates*, México, núm. 39, 26 de diciembre de 1962, <http://cronica.diputados.gob.mx/>

-----, "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024", *Gaceta Parlamentaria*, México, 30 de abril de 2019, núm. 5266-XVIII, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>

-----, "Anexo XVII-Bis", *Gaceta Parlamentaria*, *Gaceta Parlamentaria* México, 30 de abril de 2019, núm. 5266-XVIII, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

-----, *Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial*, México http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

-----, "Proponen reformas en materia de parlamento abierto enfocadas a la transparencia y rendición de cuentas", *Boletín núm. 0899*, México, 18 de enero de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Enero/18/0899-Proponenreformas-en-materia-de-parlamento-abierto-enfocadas-a-la-transparencia-y-rendicion-de-cuentas>

-----, "Cámara de Diputados crea su Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana", *Boletín núm. 1247*, México, 12 de marzo de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/12/1247-Camara-de-Diputados-crea-su-Comite-de-Parlamento-Abierto-y-Participacion-Ciudadana>

CARMONA DÍAZ DE LEÓN, Eugenia Paola, *El derecho a la rectificación en México*, México, TESIUNAM, 2010, pp. 277 y 278, http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/BLS5PPD7Y3AV4DCGGHL91BCIPRCNVI22TM7EUD7BLS6K4MYJDP03551?func=full-set-set&set_number=014875&set_entry=00002&format=999

CARPIZO, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 44 núm. 131, mayo-agosto de 2011, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S004186332011000200003

EHMKE, Horst, "Principios de la interpretación Constitucional", *Revista de Derecho Themis*, Lima, Derecho Constitucional, núm. 55, febrero de 2008, http://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/themis/themis_055.pdf

FERRAJOLI, Luigi, "El pasado y el futuro del Derecho", *Revista de internación de filosofía política*, La Rioja, N° 17, 2001, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=173408>

GAMBOA MONTEJANO, Claudia, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, Cámara de Diputados, México, 2007, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

GOBIERNO DE MÉXICO, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, "La Constitución y su Reforma", *Revista Española de Derecho Constitucional*, La Rioja, Año 6, núm. 17, mayo- agosto, 1986, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2019799>

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD-STAFF, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, 2ª ed., Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto 2017, México, <https://imco.org.mx/temas/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion/>

INSTITUTO NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS, *Convocatoria al proceso de consulta a los pueblos indígenas y afroamericano sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024*, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 2019, <https://www.gob.mx/inpi/articulos/convocatoria-foros-de-consulta-a-los-pueblos-indigenasyafroamericano-sobre-el-plan-nacional-de-desarrollo-pnd-2019-2024?idiom=es>

MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Javier, "El amparo contra particulares La nueva ley de amparo" en José Ramón Cossío Díaz et al. (coord.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4317/19.pdf>

MUÑOZ LEDO, Porfirio *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Sistema de Información Legislativa, 19 de septiembre de 2018, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3735951_20180918_1537282576pdf

NIETO CASTILLO, Santiago, *Interpretación y Argumentación de los Órganos Electorales en México, una propuesta antiformalista*, México, UNAM-Tesis Digitales, 2003, <http://132.248.9.195/ppt2002/0317538/Index.html>

ORLANDÍ, Héctor Rodolfo, *Teoría de la representación política en nuestra Constitución*, *Lecciones y Ensayos*, México, núm.43, 1971, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/leyen/cont/43/est/est1.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, "Planeando Juntos la Transformación de México", *Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador durante la Clausura del Foro Nacional*, México, 17 de marzo de 2019,

<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-clausura-del-foro-nacional-planeando-juntos-la-transformacion-de-mexico?idiom=es>

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS, “Decisión histórica para reparación del daño en favor de Alberta Alcántara y Teresa González, mujeres indígenas injustamente encarceladas”, *Revista Perseo*, México, núm. 10, diciembre 2013, <http://www.pudh.unam.mx/perseo/decision-historica-para-reparacion-del-dano-en-favor-de-alberta-alcantara-y-teresa-gonzalez-mujeres-indigenas-injustamente-encarceladas/>

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, *El Poder Legislativo y reforma constitucional electoral en México: 2012* México, Cámara de Diputados, 2013, http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI_05-13.pdf

ROQUE LÓPEZ, Gustavo Adolfo, *Teoría de la Complejidad, Organizaciones y Éxito Profesional: el Origen*, México, UNAM-Tesis Digitales, 2017, p. 13 y 14 <http://132.248.9.195/ptd2017/noviembre/0768183/Index.html>

SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena, “La participación Ciudadana en México”, *Estudios Políticos México*, México, núm. 34, enero-abril 2015, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018516162015000100005

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Líneas discursivas CUM para la inauguración del foro nacional “Planeando juntas la transformación de México”*, México, 16 de marzo de 2019, <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineas-discursivas-cum-para-la-inauguracion-del-foro-nacional-planeando-juntas-la-transformacion-de-mexico>

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, “Mayoría calificada”, *Glosario-Definiciones*, México, Secretaría de Gobernación, sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=152

IV. Publicaciones periódicas en páginas electrónicas

ALCÁNTARA, Liliana y RAMOS, Jorge, "Gozan de Amnistía guerrilleros acusados", *El Universal*, México, 3 de octubre de 2002, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/13217.html>

Andrade, Julián, "La amnistía que sí fue", *La Razón de México*, México, Marcaje Personal 25 de diciembre de 2017, <https://www.razon.com.mx/la-amnistia-que-si-fue/>

ÁVILA, Olimpia, "Fracasa consulta popular", *Excélsior*, México, 6 de mayo de 2018, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/fracasa-consulta-popular/1237233>

CHÁVEZ, Lucía, "PGR y Fiscalía General: ¿Sólo un cambio de nombre?", *Animal Político*, México, 24 de abril de 2017, <https://www.animalpolitico.com/blogerosverdadjusticiareparacion/2017/04/24/pgr-fiscalia-general-solocambionombre/>

CNN en español, "La población hispana en Estados Unidos rompe un nuevo récord", *Inmigración*, México, 19 de septiembre de 2017, <https://cnnspanol.cnn.com/2017/09/19/la-poblacion-hispana-en-estadosunidos-rompe-un-nuevo-record/>

CONEVAL, "Atención a la pobreza en la niñez es prioritaria para evitar consecuencias irreversibles: CONEVAL", *Nota informativa*, México, 29 de abril de 2018, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/NOTA-INFORMATIVA-NINEZ.pdf>

-----, "Fortalecer el sistema educativo y fomentar la inserción laboral de los jóvenes en el sector formal ayudaría a cerrar las brechas de pobreza", *Comunicado de prensa 09*, México, 12 de agosto de 2018, https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/COMUNICADO_09_DIA_INTERNACIONAL_JUVENTUD.pdf

-----, "Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales", *Comunicado de prensa 08*, México, 09 de agosto de 2018,

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf>

-----, “Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores información 2010–2016”, *Nota informativa*, México, 8 de marzo de 2018, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Dia-Internacional-de-la-Mujer.pdf>

-----, “Siete de cada diez personas viven en un país donde la desigualdad ha subido: OXFAM”, *Nota informativa*, México, 25 de septiembre de 2018, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Nota-Seminario-CONEVAL-OXFAM.pdf>

COSSÍO Díaz, José Ramón, “Breve Manual de Consultas Ciudadanas”, *Revista Proceso*, México, 10 de marzo de 2019, <https://www.proceso.com.mx/574760/breve-manual-de-consultas-ciudadanas>

FALJO, Jorge, “Dos Planes de Desarrollo en conflicto”, *La Silla Rota*, México, México, 5 de mayo de 2019, <https://lasillarota.com/dos-planes-de-desarrollo-en-conflicto/283445>

FLORES, Nancy, “Testigos sociales: la simulación”, *Contra línea.com.mx*, México, 1 de noviembre de 2008, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>

FORBES STAFF, “Los multimillonarios de Forbes 2018: las 5 personas más ricas del mundo”, *Forbes*, México, 6 de marzo de 2018, <https://www.forbes.com.mx/las-5-personas-mas-ricas-del-2018>

FUENTES, Manuel, Consulta Pública Clandestina, *La silla Rota*, México, 30 de mayo de 2018, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/consulta-publica-clandestina/225260>

GOLLAS, Manuel, "México, crecimiento con desigualdad y pobreza (De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje)", *Serie de documentos de trabajo del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México*, México, núm. III, febrero 2003, <http://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/2003/dt20033.pdf>

GONZÁLEZ, Héctor, "Ayotzinapa dio lugar a un movimiento social rebelde e inteligente: Jorge Alonso", *Aristegui Noticias*, México, 25 de septiembre de 2015, <https://aristeginoticias.com/2509/mexico/ayotzinapa-dio-lugar-a-un-movimiento-social-rebelde-e-inteligente-jorge-alonso/>

HÄBERLE, Peter, "La ciudadanía a través de la educación como objetivo europeo", *Academia, Revista sobre la enseñanza del Derecho*, España, año 4, núm. 7, 2006, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1454097.pdf>

HÄBERLE, Peter, "Tribunal Constitucional como poder político", *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 125, 2004, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=77601>

HERNÁNDEZ Estrada, Rafael, "El PND al Congreso", *Revista Nexos*, México, 1 de diciembre del 2018, <https://www.nexos.com.mx/?p=40258>

HIRALES, Gustavo, "Los Avatares de una Justicia Pospuesta", *Revista Nexos*, México, 1 de julio de 2004, <https://www.nexos.com.mx/?p=11213>

-----, "La guerra secreta, 1970-1978", *Revista Nexos*, México, 1 de junio de 1982, <https://www.nexos.com.mx/?p=4068>

INTERNACIONAL, "China aprueba la reforma constitucional para la presidencia indefinida de Xi Jinping", *La Vanguardia*, Barcelona, 11 de marzo de 2018, <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180311/441435742087/chinaaprueba-presidencia-indefinida-xi-jinping.html>

LAMAS, Martha, "El caso Jacinta, Teresa y Alberta: ¿Y los seis policías?", *Revista Proceso*, México, 27 de febrero de 2017, <https://www.proceso.com.mx/475942/caso-jacinta-teresa-alberta-los-seis-policias>

LOYO, Aurora, "1958: La lucha de los maestros", *Revista Nexos*, México, 1 de diciembre de 1978, <https://www.nexos.com.mx/?p=3249>

MILENIO DIGITAL, "De Carranza a Peña, así han cambiado los informes de Gobierno. Sexto Informe de Gobierno", *Milenio*, México, 01 de septiembre de 2018, <https://www.milenio.com/politica/la-evolucion-de-los-informes-de-gobierno>

MEDINA, Alejandro, "Estos son los 16 mexicanos más ricos de la lista Forbes 2018", *Forbes*, México, 6 de marzo de 2018, <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-16-mexicanos-mas-ricos-de-la-lista-forbes-2018/>

MEYENBERG, Yolanda, "Jesús Reyes Heróles, Sociedad y Política Moderna", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, vol. 38, núm. 15, 1993, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/50823>

MONTELONGO, Juventino, Entrevista a Ixchel Cisneros, *República 32*, México, 13 de marzo de 2018, <http://republica32.com/ixchel-cisneros-critica-a-miranda-de-wallace/>

MURILLO, Estéfana, "En tres años, las nuevas iniciativas ciudadanas que el congreso desdeño", *La silla rota*, México, 20 de diciembre de 2017, <https://lasillarota.com/especiales/sr/las-9-iniciativas-ciudadanas-que-elcongreso-desdeno-congreso-ley-3de3-camara-de-diputados-senado/195414>

NACIONAL, "UNAM presenta 100 propuestas para Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024", *Excelsior*, México, 4 de marzo de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/unam-presenta-100-propuestas-para-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/1299742>

NOTA GENERAL, "La década de los 50", *El Universal*, México, 31 de octubre de 2010, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas>

PLAN ESTRATÉGICO DE JUÁREZ, Asociación Civil, "Medios Libres señala falta de profesionalismo del Senado: Audiencias Públicas son simulación", *Noticias*

institucionales, México, 20 de marzo de 2018, <https://www.planjuarez.org/index.php/proyectos/noticiaspej/2483medioslibres-senala-falta-deprofesionalismo-del-senado-audiencias-publicas-sonsimulacion>

POLÍTICO MX, “¿Qué consultas populares plantea AMLO para el 2019?”, *Político.mx*, México, 28 de diciembre de 2018, <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobiernofederal/qu%C3%A9-consultas-populares-plantea-amlo-para-2019/>

RAMOS ORTIZ, Arturo, “Testigos sociales han cobrado 15.2 mdp este año por vigilar 80 licitaciones públicas”, *La Crónica*, México, 23 de noviembre de 2016, <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/997098.html>

RESTREPO, Iván, “A medio siglo del movimiento médico”, *La Jornada*, México, 1 de febrero de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/01/opinion/018a2pol>

ROA, Wendy, “Atiende Sheinbaum a 507 capitalinos en audiencias públicas”, *Excelsior*, México, 1 de enero de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/atiende-sheinbaum-a-507-capitalinos-en-audiencias-publicas/1287900>

ROMERO APIS, José Elías, “Los códigos no escritos de la política mexicana”, *Excelsior*, México, 11 de mayo de 2014, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/11/958635>

RUNCIMAN, David, “¿Es así como se acaba la democracia?”, trad. de Luis Gago, *Revista de Libros Segunda Época*, Madrid, 02 de enero de 2017, <https://www.revistadelibros.com/discusion/es-asi-como-se-acaba-lademocracia>

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, “Caso Alberta y Teresa: una apelación extraordinaria”, *Revista Nexos*, México, 13 de mayo de 2010, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=caso-alberta-y-teresa>

SECCIONES: QUINTANA ROO, “Se realiza Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en Cancún”, *La verdad*, México, 19 de marzo de 2019, <https://laverdadnoticias.com/quintanaroo/Se-realiza-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2019-2024-en-Cancun-20190319-0094.html>

SOLÍS, Rosalía, “El caso por el que la PGR se disculpó”, *Periódico Milenio*, México, 21 de febrero de 2017, <http://www.milenio.com/policia/el-caso-por-el-que-la-pgr-se-disculpo>

SUÁREZ KARINA, La ONU pide a México tipificar el feminicidio en todo el país, *El País, Avance*, México, 23 de julio de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/07/23/mexico/1532369836_872417.html

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno, México, 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre de 2013, <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>

TÉLLEZ LINO, Hilda, “Irreversible el proceso de reconocimiento de derechos a la igualdad y la no discriminación en México”, *Hemeroteca Noticias*, México, 2018, https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5567&id_opcion=328&op=448

TEPJF, “Las sentencias con perspectiva de género emitidas por el TEPJF garantizan la participación de las mujeres en las elecciones”, *Boletines de prensa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 2 de abril de 2015, <http://te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/90/2015>

UNIDAD DE DESARROLLO POLÍTICO Y FOMENTO CÍVICO, “Registro de Dependencias y Entidades con Mecanismos de Participación Ciudadana”, Datos y Recursos, México, SEGOB, 2018, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/unidad-de-desarrollo-politico-y-fomento-civico>

VILLA Y CAÑA, Pedro, “Desapariciones del negro Durazo eran toleradas por López Portillo”, *El Universal*, México, 05 de abril de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/desapariciones-del-negro-durazo-eran-toleradas-por-lopez-portillo>

V. Legislación y Jurisprudencia

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, <http://aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>

-----, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, <http://aldf.gob.mx/archivo-b70ee8d7f481b7d2adea7b9e3b0f560c.pdf>

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf

-----, *Ley de Planeación*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

-----, *Ley de Seguridad Nacional*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

-----, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf

-----, *Reglamento de la Cámara de Diputados*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080518.pdf

-----, *Reglamento del Senado de la República*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_230518.pdf

-----, *Decreto que se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, 30 de diciembre de 1977, http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod_diario=201306

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de diciembre de 1977, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915

TESIS AISLADA 292056, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época*, t. I, agosto 1917, p. 73, https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=10301000000fc00&Apendice=1000000000000&Expresion=reforma%25201857&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=0&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=9&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=292056&Hit=9&IDs=321485,325915,327081,327808,327999,328572,358857,335970,292056&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

ANEXO A

Dado que esta investigación fue terminada en marzo de 2019, y debido a que se están dando sucesos relevantes para la investigación, se consideró oportuno realizar dos anexos. El “Anexo A” conformado por dos apartados. El primero, referente a los mecanismo de “Audiencia Pública” que se están utilizando en el país, sus diferencias con el mecanismo propuesto, sus fortalezas y debilidades. El segundo enfocado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como el mecanismo que más se acercó a la propuesta de mecanismo abierto propuesto en esta investigación.

I. Gobierno Cercano

Primeramente, es importante aclarar que el formato de “Audiencias” de alguna u otra forma ha venido utilizándose por parte de las funciones estatales, sin embargo, es hasta la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador que se ha pretendido hacer un uso más marcado de los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos las “Audiencias”, en la Ciudad de México y en algunas Alcaldías, y las consultas populares, aunque con muchas variantes a lo establecido en la Ley.

La Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, anunció desde su llegada al cargo que se realizarían “Audiencias Ciudadanas Permanentes”. Así las ha realizado cada semana (de martes a viernes) desde el 6 de diciembre de 2018 hasta el día de hoy. Los capitalinos acuden muy temprano al Antiguo Palacio del Ayuntamiento a conversar con la Jefa de Gobierno para solicitar el apoyo del gobierno, dar ideas y comentarios y así resolver los problemas de vivienda, obras, servicios, reconstrucción, programas sociales, temas de salud, empleo, seguridad, vialidad, entre otros. Por la cantidad de personas que acuden, no todas hablan directamente con la jefa de Gobierno, sino que son canalizados con el equipo que integra la

Secretaría de Gobierno para conversar sobre sus inquietudes. Sólo se entregan 50 fichas¹⁰²⁵.

Cabe mencionar que la “Audiencia Pública” es uno de los mecanismos de participación previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aunque su procedimiento es un poco más formal, que las “Audiencias de la Jefa de Gobierno, al tener que cumplir con una solicitud y con la reunión de un colectivo que pueda presentar interés en una fecha determinada¹⁰²⁶, al final dicho presupuesto normativo es también el fundamento de las “Audiencias Ciudadanas Permanentes”.

Otros representantes populares han seguido el mismo camino. Las “Audiencias Públicas” se realizan en la Alcaldía de la Magdalena Contreras con Patricia Ortiz; en Iztapalapa con Clara Brugada; en Tlalpan con Patricia Aceves; en Cuauhtémoc con Nestor Nuñez; en Gustavo A. Madero con Francisco Chíguil; en Azcapotzalco con Vidal Lleneras; y, en Benito Juárez con Santiago Taboada. Las Audiencias son realizadas en diversos formatos, algunas son itinerantes, otras sólo un día de la semana, algunas menos periódicas, pero en general siguen los mismos ejes de conversación directa entre el gobernante y su estructura con el ciudadano. Todo ello con base en la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, misma que en su artículo 211 establece que es obligación de las Alcaldías realizar audiencias públicas deliberativas a fin de informar, consultar y rendir cuentas a los habitantes de sus respectivas demarcaciones territoriales sobre la administración de los recursos y la elaboración de políticas públicas¹⁰²⁷.

Lo que se busca mediante este tipo de “Audiencias Públicas” es acercar a la ciudadanía a los representantes, conocer y atender las demandas más apremiantes de los ciudadanos en sus comunidades y, sobre todo, se busca dar a los ciudadanos

¹⁰²⁵ Cfr., Roa, Wendy, “Atiende Sheinbaum a 507 capitalinos en audiencias públicas”, *Excelsior*, México, 1 de enero de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/atiende-sheinbaum-a-507-capitalinos-en-audiencias-publicas/1287900> [Consultado: 26 de marzo de 2019, 14:13 hrs.].

¹⁰²⁶ Cfr., Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, artículo 10, p. 5 <http://aldf.gob.mx/archivo-b70ee8d7f481b7d2adea7b9e3b0f560c.pdf> [Consultado: 26 de marzo de 2019, 14: 34 hrs.].

¹⁰²⁷ Cfr., Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México*, p. 210 <http://aldf.gob.mx/leyes-107-2.html> [Consultado: 26 de marzo de 2019, 15: 00 hrs.].

un papel relevante en la construcción de sus entornos. El seguimiento que se da a las peticiones, propuestas e información de las “Audiencias Públicas” aún no se ha evaluado, no obstante, por la afluencia de personas que acuden diariamente a las “Audiencias”, se considera que han tenido buenos resultados y que están logrando su objeto. Sin embargo, por otro lado, las grandes problemáticas de inseguridad se mantienen sin resolución en la Ciudad de México. El tipo de “Audiencias” que se realizan no han generado el alcance de crear un consenso sólido o una estrategia regional para atender en amplio espectro el tema de inseguridad y violencia en la ciudad de México.

Una de las virtudes que resultan de la aplicación de mecanismos de “Audiencia” consiste en que los ciudadanos que acuden a ellas desarrollan capacidades, valores y aptitudes necesarias para la vida democrática, particularmente necesarias para la implementación de “Audiencias” en las que se tomen y voten acuerdos para resolver las grandes preocupaciones de todo ciudadano.

Por su parte, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha realizado una serie de “Consultas ciudadanas”. La característica que más sobresale de este mecanismo aplicado por el Ejecutivo es que él mismo las organiza, ya que considera que los candados que tiene la “Consulta Popular” del artículo 35 constitucional no permiten hacer el ejercicio participativo con esa herramienta, por lo que también anunció una reforma en ese rubro. Así, la presidencia de la República ha realizado consultas para saber el destino del nuevo Aeropuerto en Santa Lucía, del Tren Maya y de la Termoeléctrica en Huesca¹⁰²⁸. Asimismo, anunció que se realizarían consultas sobre el juicio de expresidentes por actos de corrupción y el juicio contra miembros de la iniciativa privada vinculados con la crisis económica¹⁰²⁹.

¹⁰²⁸ Cfr., Cossío Díaz, José Ramón, “Breve Manual de Consultas Ciudadanas”, *Revista Proceso*, México, 10 de marzo de 2019, <https://www.proceso.com.mx/574760/breve-manual-de-consultas-ciudadanas> [Consultado: 28 de marzo de 2019, 16: 12 hrs.].

¹⁰²⁹ Cfr., Político MX, “¿Qué consultas populares plantea AMLO para el 2019?”, *Político.mx*, México, 28 de diciembre de 2018, <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/qu%C3%A9-consultas-populares-plantea-amlo-para-2019/> [Consultado: 28 de marzo de 2019, 16: 54 hrs.].

Sobre las consultas del presidente López Obrador, mucho se ha dicho, hay quienes están en contra de dichos ejercicios de participación ciudadana por considerar que brindan poca certeza sobre el proceso electoral y que pueden resultar peligrosos por las materias que tocan, sin embargo, lo que sí se ha logrado es despertar en la sociedad el interés acerca de temas muy diversos, la sociedad ha empezado buscar información sobre aquello que está siendo consultado. Por otro lado, no se puede negar que existe la posibilidad de implementar otro tipo de mecanismos más adecuados para la toma de decisiones relevantes en el país y como ejemplo están las “Audiencias Pluralistas” que se proponen en esta investigación. Si verdaderamente la intención es tener un gobierno cercano al pueblo o del pueblo, se deben empezar a buscar los mejores procedimientos para obtener un reflejo nítido de la sociedad.

Al respecto, José Ramón Cossío advierte que las consultas que ha realizado el presidente son de tipo político y deben diferenciarse de las consultas jurídicas que mandatan la Constitución, los tratados Internacionales o las leyes. Entre ellas, el ministro en retiro resalta aquellas que deben hacer las autoridades a los pueblos indígenas (artículo 2 constitucional); a personas con discapacidad (Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad); las consultas en materia ambiental (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se dispone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); y, las consultas populares que organiza el INE (artículo 35 constitucional). Una vez identificadas las consultas jurídicas, Cossío denuncia la franca violación, omisión e incluso simulación de la obligación de realizar consultas¹⁰³⁰.

El ministro en retiro apunta que las consultas jurídicas resultan en procesos “amañados”, incompletos e irregulares. En relación con las consultas políticas señala que son mecanismos para escuchar a la ciudadanía, orientar las decisiones y los resultados, muy probablemente jurídicos, de un servidor público. Por ello, explica Cossío, que más allá de las “parafernalias realizadas para satisfacer a las

¹⁰³⁰ Cfr., Cossío Díaz, José Ramón, “Breve Manual de Consultas...”, *cit.*

clientelas o mantener las condiciones simbólicas de ejercicio del poder”, después de la consulta política se hará derecho. De tal manera que, las consultas jurídicas, tanto en el proceso como en el resultado, y las consultas políticas, en su resultado, al confluir en el derecho pueden ser impugnables como cualquier otra norma u acto¹⁰³¹.

En todos los casos, tanto en las audiencias de la Jefa de Gobierno como en las realizadas por los alcaldes de la Ciudad de México, así como en las consultas existe un común denominador: los ciudadanos se están acercando a sus representantes y los representantes a ellos. En ese sentido, lo que se debe hacer es buscar el mejoramiento permanente de los mecanismos de participación para alcanzar mejores resultados y, por supuesto, menos impugnaciones. Mecanismos en los que se incluya el debate y no sólo la votación, en donde exista certeza y reglas claras en el procedimiento y en donde por sobre todo existan un verdadero pluralismo de intereses, valores e ideas para alcanzar un consenso.

Los Foros para la paz que el presidente Andrés Manuel López Obrador había propuesto en agosto de 2018 son un claro ejemplo de mecanismos dialógicos, abiertos y más completos, no obstante, su aplicación no es tan sencilla, como hacer una simple elección, ya que implica una etapa, de diagnóstico, una informativa, de negociación, de consenso, entre otras. Quizá ello no fue previsto por los organizadores de los Foros, ya que, en octubre de 2018, Loretta Ortiz, anunció la cancelación de los foros por la paz en 5 estados (Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa, Morelos y Tabasco), con los que se recabarían las propuestas para lograr la paz y la reconciliación del país, dado que “no había condiciones para escuchar”, por las protestas, porque no eran gobierno. Sin embargo, los foros no fueron retomados. Sólo se realizaron 16 foros¹⁰³². Hoy se sabe poco sobre la construcción de la paz en México. Se espera que por lo menos se retome el formato de foros. Lo que en

¹⁰³¹ *Cfr., Idem.*

¹⁰³² *Cfr.,* Redacción Animal Político, “Cancelan foros por la paz en 5 estados; no había condiciones para escuchar, dice Loretta Ortiz”, *Animal Político*, México, 8 de octubre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/10/foros-paz-amlo-cancelacion/> [Consultado:18 de abril de 2019, 14:12 hrs.].

realidad sería de gran ayuda para lograr la paz en el país es un mecanismo de participación con las características de las “Audiencias Pluralistas”.

II. Plan Nacional de Desarrollo

Una de las consultas jurídicas de tipo constitucional es la consulta para la creación del Plan Nacional de Desarrollo, misma que tiene fundamento en lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:¹⁰³³

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático (...)

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

Y principalmente en el artículo 26, apartado A de la CPEUM:¹⁰³⁴

(...)

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y **deliberativa**. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las

¹⁰³³ Cámara de Diputados, *Constitución...*, *op. cit.*, p. 24 [Consultado: 20 de abril, 12:34 hrs].

¹⁰³⁴ *Ibidem*, p. 26.

entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

Párrafo reformado DOF 05-06-2013

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

(...)

Diego Valadés detalla que la figura de “Consulta Popular”, lo que se conoce en la práctica como la “Consulta Constitucional”, fue utilizada por primera vez en la reforma de 1983 al artículo 26 constitucional, y, sin embargo, hasta ahora, sólo ha tenido un “sentido simbólico”¹⁰³⁵. Incluso la Cámara de Diputados nunca formalizó observaciones y opiniones al Ejecutivo. Ejecutivo que concentró las funciones de elaboración y aprobación de la planeación del desarrollo nacional.

Desde mediados de los años ochenta se creó el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y, a raíz de ello, se crearon los Consejos de Planeación para el Desarrollo de los Estados y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal regidos por la Ley de Planeación del Estado. No obstante, dichas figuras siguen siendo confundidas, incluso por las propias autoridades. Se cuenta con un bajo conocimiento del marco legal que las congrega, por ende, los Consejos y los Comités apenas cumplen con las funciones encomendadas, contribuyendo así a la simulación. Además, su poder de intermediación entre las autoridades y la ciudadanía es prácticamente nulo. Por añadidura, debe advertirse que existe una importante manipulación en la selección de los miembros de la sociedad civil del Consejo por parte del presidente municipal. De esa forma las instancias que deberían ser protagónicas en el desarrollo social se encuentran “cooptadas”, “vacías de poder” ya que no manejan recursos políticos, pero tampoco financieros de forma autónoma. En tales circunstancias, es esencial no perder de vista qué

¹⁰³⁵ Cfr., Valadés, Diego, *Constitución y la realidad...*, cit., pp. 45-48.

organizaciones (corporativa como “Antorcha Campesina” o no como “La Organización de Migrantes”) monopolizan la red de actores para seguir la ruta y ampliar los beneficios¹⁰³⁶.

Con todo lo anterior, se entiende que como resultado del llamado “Pacto por México”, la reforma constitucional en materia política-electoral de 2014 incluyera lo relativo a la planeación deliberativa del desarrollo, en el artículo 26, apartado A; y a la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el Plan Nacional de desarrollo, en el artículo 74, fracción VII, de la CPEUM. De esa forma, señala Hernández Estrada, existe una corresponsabilidad en la planeación del desarrollo¹⁰³⁷.

En febrero de 2018 se realizó una reforma al artículo 5 de la Ley de Planeación para establecer que el Ejecutivo Federal elaborará el Plan Nacional de Desarrollo y lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación y que la Cámara de Diputados formulará, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución y revisión del propio Plan. Asimismo, el artículo 5 apunta que el inicio de los trabajos de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se estará a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (aprobación de recursos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo)¹⁰³⁸.

El segundo transitorio de la Ley de Planeación señala que el presidente López Obrador enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de abril del año siguiente a su toma de posesión. En lo consecutivo, a partir del 1 de octubre del 2024, se atenderá a lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Planeación, que señala que el presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su

¹⁰³⁶ Cfr., Zaremborg, Gisela, “O nos quemamos, o nos congelamos”, en Cameron, Maxwell A., *et al.*, (ed.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Flacso, 2012, p. 46-48 y 62- 64.

¹⁰³⁷ Cfr., Hernández Estrada, Rafael, “El PND al Congreso”, *Revista Nexos*, México, 1 de diciembre del 2018, <https://www.nexos.com.mx/?p=40258> [Consultado: 28 de marzo del 2019, 14: 13 hrs.].

¹⁰³⁸ Cfr., Cámara de Diputados, *Ley de Planeación*, p. 3, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf [Consultado: 28 de marzo de 2019, 16: 12 hrs.].

aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado en los términos presentados por el presidente de la República¹⁰³⁹.

Con lo anterior, la posibilidad de ver un ejercicio de debate, argumentación y negociación en la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo se dibuja y se aproxima. Pese a que, es bien sabido que Morena tiene mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que no será difícil para el presidente obtener la aprobación de su Plan, se abre una oportunidad histórica de dotar de pluralismo a planeación que asigne recursos para lograr fines determinados en México. Oportunidad que se había venido buscando desde el año 2000, mediante la propuesta de los diputados federales del PRD José de Jesús Garibay y Rafael Hernández Estrada, que consistía en que el Congreso de la Unión aprobara el Plan Nacional de Desarrollo¹⁰⁴⁰. Una vez cubierta una parte esencial de la demanda democratizadora para la elaboración del Plan Nacional, como es la participación del poder legislativo en la aprobación del Plan, aún quedan asignaturas pendientes.

La Ley de Planeación en su artículo 14 apunta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará y someterá a consideración del Presidente de la República, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los órganos constitucionales autónomos, de los gobiernos de las entidades federativas, así como, los planteamientos que deriven de los ejercicios de participación social incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas (también previsto por el artículo 2° constitucional) y a las personas con discapacidad en términos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad¹⁰⁴¹.

¹⁰³⁹ *Ibidem*, p. 26.

¹⁰⁴⁰ *Cfr.*, Hernández Estrada, Rafael, *op. cit.*

¹⁰⁴¹ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Ley de Planeación...*, *op. cit.*, pp. 4 y 5 [Consultado: 28 de marzo de 2019, 16: 32 hrs.].

En relación con la participación social en el Plan, de forma más puntual, aunque, sin mayores precisiones, el artículo 20 de la Ley de Planeación apunta que en la planeación tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan. Las organizaciones representativas y agrupaciones sociales participarán como órganos de consulta permanente a través de foros de consulta popular. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

De esa forma, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, bajo la coordinación y dirección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) inició un trabajo conjunto con las dependencias y entidades del Gobierno Federal complementado con la participación de diferentes actores (ciudadanos, empresarios, legisladores, comunidades indígenas¹⁰⁴², académicos, municipios) para realizar un diagnóstico de los problemas públicos y proponer objetivos y estrategias para su atención¹⁰⁴³. De forma previa y conforme al artículo 33 de la Ley de Planeación, la SHCP estableció la metodología y los criterios generales a que, las distintas dependencias de la administración pública federal, los gobiernos estatal y municipal, se sujetarán para la elaboración de sus aportaciones a los diferentes capítulos del Plan¹⁰⁴⁴. Finalmente, ello coadyuva también a que los Planes estatales y municipales sean congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁰⁴² La consulta a los pueblos indígenas y afromexicanos se llevó a cabo a través de 25 Foros entre autoridades y representantes indígenas (del 8 al 18 de marzo de 2019). Las propuestas y recomendaciones serían sistematizadas en el "Formato de Relatoría: Foros Especiales Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024" para agregarlas al Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, el formato de relatoría no se publicó, por lo que no fue posible determinar si se agregaron dichas propuestas al Plan Nacional. Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, *Convocatoria al proceso de consulta a los pueblos indígenas y afromexicano sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024*, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 2019, <https://www.gob.mx/inpi/articulos/convocatoria-foros-de-consulta-a-los-pueblos-indigenasyafromexicano-sobre-el-plan-nacional-de-desarrollo-pnd-2019-2024?idiom=es> [Consultado: 1 abril de 2019, 12:05 hrs.].

¹⁰⁴³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Líneas discursivas CUM para la inauguración del foro nacional "Planeando juntas la transformación de México"*, México, 16 de marzo de 2019, <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineas-discursivas-cum-para-la-inauguracion-del-foro-nacional-planeando-juntas-la-transformacion-de-mexico> [Consultado: 1 de abril de 2019, 12:14 hrs.].

¹⁰⁴⁴ Cfr., Cámara de Diputados, *Ley de Planeación...*, p. 11 [Consultado: 1 de abril de 2019, 12: 32 hrs.].

Siguiendo el procedimiento, una vez realizado el diagnóstico y los objetivos, estos se pusieron a disposición de la ciudadanía, en las páginas electrónicas, <https://www.planeandojuntos.gob.mx/> y <https://www.planeandojuntas.gob.mx/>, a partir febrero de 2019. En dichas páginas se puede leer la definición de Plan Nacional de Desarrollo; las reglas de participación; los calendarios; los objetivos; la visión; los Ejes Generales (Bienestar, Justicia y Estado Derecho y Desarrollo económico); los Ejes Transversales (Igualdad de género, no discriminación e inclusión, Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública y Territorio y desarrollo sostenible). Todo ello con la intención de convocar a la ciudadanía a participar, opinar y proponer acciones para el Plan Nacional de Desarrollo a través de los Foros de Consulta Popular que se realizaron en toda la república y en algunos consulados de México en Estados Unidos, bajo la coordinación de diversas dependencias Federales, del 28 de febrero al 13 de abril¹⁰⁴⁵.

Asimismo, se llamó a la ciudadanía para que, a través de las páginas electrónicas mencionadas, dejara sus opiniones sobre los principales problemas que enfrentan los mexicanos y sus propuestas para resolverlos. Lo que se buscó fue que, durante marzo hasta el 15 de abril, se llevara a cabo la participación y consulta de la ciudadanía con la finalidad de que, con toda la información, los insumos de los Foros y las propuestas y la consulta en las páginas se enriquecieran las propuestas preliminares del Plan Nacional de Desarrollo¹⁰⁴⁶.

En última instancia, se conformó el documento final que fue entregado al presidente López Obrador, quien a su vez lo entregó a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación el 30 de abril de 2019. El documento entregado a la Cámara de Diputados por el presidente de la República constó de 64 páginas y fue publicado en la gaceta parlamentaria el 30 de abril de 2019¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴⁵ Cfr., Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, <https://www.planeandojuntos.gob.mx/> [Consultado: 01 y 30 de abril de 2019, 14: 19 y 22:56].

¹⁰⁴⁶ *Idem* [Consultado: 30 de abril de 2019, 22:56].

¹⁰⁴⁷ Cfr., Cámara de Diputados, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Gaceta Parlamentaria*, México, 30 de abril de 2019, núm. 5266-XVIII, pp. 1 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf> [Consultado: 30 de abril de 2019, 13:17 hrs.].

Dos días después se identificó que con fecha del mismo 30 abril apareció en la Gaceta Parlamentaria un “Anexo XVIII bis” consistente en 228 páginas¹⁰⁴⁸. Del análisis de dichos documentos, se identifica que el anexo que se presenta tiene las características de un Plan Nacional de Desarrollo, incluso más que el anunciado por el presidente López Obrador. Al respecto, Jorge Faljo señala que persisten contrastes evidentes entre ambos documentos, el documento corto, señala, parece ser más un “manifiesto político” y el documento más extenso conserva las “formas tecnocráticas convencionales” de un Plan Nacional de Desarrollo con sus propios objetivos e indicadores. Así, Faljo concluye que el documento corto anunciado por el presidente es su propio Plan Nacional y el documento largo el Plan Nacional de la Secretaría de Hacienda; el autor determina que ambos planes no sólo son incompatibles, en metas, objetivos y lenguaje, sino que evidencian la distancia entre el grupo político y tecnocrático y dejan como saldo una enorme confusión¹⁰⁴⁹.

Una vez revisada la confusa situación de los dos Planes Nacionales de Desarrollo, se consideró pertinente analizar únicamente el Plan Nacional de Desarrollo de 64 páginas, dado que fue el anunciado y difundido por el presidente López Obrador. En cambio, del otro plan llamado anexo, fue poco difundido, ya que, es considerado un anexo del documento principal. Esta distinción y selección de un solo documento evita caer en más confusiones. Asimismo, se considera que, aun aprobados ambos documentos por la Cámara de Diputados, prevalecerá el documento corto elaborado por el presidente.

Antes entrar al análisis sobre el Plan Nacional del presidente López Obrador, se deben destacar varios elementos. El primero tiene que ver con que los Foros fueron más exposiciones que debates e intercambio de ideas. De esta forma, no se advirtieron intensas consultas con los numerosos y distintos pueblos, sectores y comunidades que integran de manera plural a la nación. Para dar un ejemplo, en

¹⁰⁴⁸ Cfr., Cámara de Diputados, *Anexo XVII-Bis, Gaceta Parlamentaria*, México, 30 de abril de 2019, núm. 5266-XVIII, p. 1 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf> [Consultado: 3 de mayo de 2019, 10:17 hrs.].

¹⁰⁴⁹ Cfr., Faljo, Jorge, “Dos Planes de Desarrollo en conflicto”, *La Silla Rota*, México, 5 de mayo de 2019, <https://lasillarota.com/dos-planes-de-desarrollo-en-conflicto/283445> [Consultado: 6 de mayo de 2019, 13:45 hrs.].

Cancún se realizó uno de los Foros de Consulta a cargo de la Secretaría de Turismo, en dicho Foro el procedimiento de consulta se limitó a sistematizar las aportación y las conclusiones que resultaron de los tres paneles que se desarrollaron en un mismo día. Así se obtuvo un diagnóstico de los problemas públicos prioritarios, para elaborar las políticas públicas integrales bajo los principios de “libertad, honestidad y combate a la corrupción”, según lo dicho por Miguel Torruco Marqués, Secretario de Turismo Federal¹⁰⁵⁰.

Por otro lado, fueron pocas las organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron de manera profunda en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Una de las instituciones que sobresalió por su participación fue la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El rector de la UNAM, Enrique Graue Wiechers, entregó al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Carlos Manuel Urzúa Macías, 100 propuestas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo para el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024¹⁰⁵¹.

En relación con la actuación del presidente, si el Plan Nacional de Desarrollo, como señala la plataforma de la SHCP, es el documento en el que se plasma el rumbo a seguir de las políticas públicas y las metas puntuales para evaluar el avance de las mismas¹⁰⁵² y como establece el artículo 21 de la Ley de Planeación, es el instrumento que precisará:¹⁰⁵³

“(…) los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social,

¹⁰⁵⁰ Secciones: Quintana Roo, “Se realiza Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en Cancún”, *La verdad*, México, 19 de marzo de 2019, <https://laverdadnoticias.com/quintanaroo/Se-realiza-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2019-2024-en-Cancun-20190319-0094.html> [Consultado: 1 de abril de 2018, 22:12 hrs.].

¹⁰⁵¹ *Cfr.*, Nacional, “UNAM presenta 100 propuestas para Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Excelsior*, México, 4 de marzo de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/unam-presenta-100-propuestas-para-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/1299742> [Consultado: 1 de abril de 2019, 15: 12 hrs.].

¹⁰⁵² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Líneas discursivas...*, *op. cit.*

¹⁰⁵³ *Cfr.*, Cámara de Diputados, *Ley de Planeación...*, *op. cit.*, p. 8 [Consultado: 1 de abril de 2019, 17: 52 hrs.].

ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.

Es importante conocer, de forma general, cómo se visualiza la asignación de recursos públicos, los mecanismos y los encargados de materializar la planeación nacional. Ello, en razón de que el presidente López Obrador, desde la Clausura del Foro Nacional "Planeando Juntos la Transformación de México", señaló de manera general que lo que busca el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 son los siguientes conceptos: que “no exista gobierno rico y pueblo pobre”; que se piense en “desarrollo económico” y no sólo en crecimiento; que “el mercado no sustituye al Estado”; que “por el bien de todos, primero los pobres”; en “no dejar a nadie fuera”; que “no hay paz sin justicia”; en “no más migración por hambre o por violencia”; en una “auténtica democracia” en sus dos vertientes, democracia representativa y democracia participativa porque el “pueblo pone y el pueblo quita”; fin a los fraudes electorales; y, el uso de “la gran reserva de valores que se tienen en México”¹⁰⁵⁴.

El Plan Nacional de Desarrollo que fue entregado por el presidente Andrés Manuel López Obrador a la Cámara de Diputados, además de incluir, en el mismo sentido, los conceptos anteriores, establece en apartados muy breves y con un lenguaje claro, que los objetivos son erradicar la corrupción; recuperar el estado de derecho; separar el poder político del económico; cambiar el paradigma de seguridad; apuntar hacia una democracia participativa; construir un país con bienestar, salud y educación; y, detonar el crecimiento. No obstante, y pese a que el diagnóstico y la delimitación de objetivos es puntual en el Plan, surgieron diversas interrogantes, ya que éste no establece qué estrategias se van a seguir para lograr algunos de los objetivos, entre ellos: la “regeneración ética de las instituciones”; la recuperación del control de los penales; el incremento de confianza hacía las fuerzas armadas; la toma de decisiones a través del acuerdo con la ciudadanía; el

¹⁰⁵⁴ Cfr., Presidencia de la República, *Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador durante la Clausura del Foro Nacional "Planeando Juntos la Transformación de México"*, México, 17 de marzo de 2019, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-clausura-del-foro-nacional-planeando-juntos-la-transformacion-de-mexico?idiom=es> [Consultado: 1 de abril de 2019; 18: 12 hrs.].

“diálogo franco” con Estados Unidos; la difusión de actividades culturales en las comunidades; y, la promoción de la investigación científica y tecnológica¹⁰⁵⁵.

El cómo se realizarán las estrategias, es decir, la estimación de recursos, los instrumentos y los responsables de la ejecución son datos borrosos en algunas acciones de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo del presidente. Por ejemplo, solamente enuncia que se eliminarán los Despachos inútiles, pero no dice cuáles, ni qué estrategia se seguirá para tal determinación. Asimismo, el Plan anota que se busca mejorar las condiciones de las escuelas del país y brindar atención médica y hospitalaria gratuita a todos los habitantes de México, sin estimar qué cantidad de recursos se prevé gastar en tal maniobra¹⁰⁵⁶. Sin embargo, todo lo anterior puede y debe subsanarse en los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación, ya que son dichos programas, los que tienen que realizar un análisis no sólo cualitativo sino cuantitativo de los temas planteados.

Una vez aprobado por la Cámara de Diputados y establecido el Plan Nacional de Desarrollo no se debe perder de vista que para cumplir con dicha planeación existen una serie de Consejos Consultivos en diversos ámbitos de ciertas políticas sectoriales. Estos Consejos Consultivos son dispositivos que cuentan con la participación de expertos a un bajo costo operativo, a diferencia de las movilizaciones sociales tradicionales. Sin embargo, y pese a su alta institucionalización, implican una participación acotada, ya que no involucran ampliamente a la ciudadanía; asimismo, sus acciones no son vinculantes para la autoridad, sino sólo son consultivas y tienen poca incidencia y sin capacidad de gestión. Afortunadamente, cada vez son más claras las funciones que desempeñan los Consejos para incidir en las acciones del gobierno; también se han incorporado

¹⁰⁵⁵ Cfr., Cámara de Diputados, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, op. cit.*, pp. 1-3, 19, 21, 31, 36 y 46 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf> [Consultado: 3 de mayo de 2019, 22:12 hrs.].

¹⁰⁵⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 15, 43, 45 y 58.

nuevos actores (jóvenes, indígenas, mujeres); y, han fungido como espacios de aprendizaje¹⁰⁵⁷.

Como se observa el bajo pluralismo es evidenciado en la atrofiada relación sociedad y funciones estatales. Pese a que existen mecanismos de participación estos no van más allá de la información y de la consulta en el mejor de los casos. Las funciones estatales siguen siendo cerradas. Así la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo deja ir la oportunidad de consolidarse como el ejercicio democrático más plural y esperado, ya que el mandato constitucional le da un alcance nacional, consultivo y pluralista como a ningún otro ejercicio o herramienta de participación. El Plan Nacional de Desarrollo debería ser el plan que recoge las necesidades, inquietudes, ideas, esperanzas y anhelos de la población urgida de vivir en un Estado Constitucional, se trata de un documento que no sólo guía el rumbo de las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, sino de la acción ciudadana en la vida cotidiana, en seguridad, salud, educación, alimentación, empleo, entre otras.

¹⁰⁵⁷ Cfr., Hevia, Felipe y Isunza Vera, Ernesto, "Participación Acotada", en Cameron, Maxwell A. (ed.) *et al.*, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Flacso, 2012, pp. 106, 107, 110, 128-131.

ANEXO B

Este anexo contiene un análisis sobre la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se propone abrogar la Ley Orgánica del Congreso. Asimismo, en este anexo se realiza la exposición de motivos, el planteamiento del problema y la estructura normativa de la propuesta de esta investigación, ello para que en su oportunidad sea incorporada a la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Análisis de la Iniciativa

La iniciativa para establecer una nueva Ley del Congreso General fue presentada por Porfirio Muñoz Ledo, quien tiene una impresionante trayectoria política, misma que es evidenciada en esta iniciativa de Ley. La exposición de motivos comienza con el papel del poder legislativo en la historia del constitucionalismo mexicano. Inicia con la instauración del bicameralismo en la Constitución de 1824, inspirado en la tradición bicameral de los Estados Unidos de América, la que además se extiende a las entidades federativas. En el país vecino casi todos los estados cuentan con dos Cámaras, una de representantes y otra de senadores. En cambio, en México, los Congresos locales se integran por una Cámara; la de los diputados. Luego le sigue el constituyente de 1857, que optó por un sistema unicameral, uno que no duraría mucho, ya que, el Senado fue restablecido a nivel federal en 1874. Finalmente, la exposición anota que fue en el contexto de la Constitución de 1917 cuando se comenzaron a configurar los límites y el control al ejercicio del Ejecutivo, por parte del legislativo bicameral, se expidió el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso en 1934, vigente hasta 2010, fecha en la que se expidieron los reglamentos de las dos Cámaras del Congreso¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵⁸ Cfr., Muñoz Ledo, Porfirio, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Sistema de Información Legislativa, 19 de septiembre de 2018, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3735951_20180918_1537282576.pdf [Consultado: 17 de marzo de 2019, 13: 54 hrs.].

El poder legislativo poco a poco se fue fortaleciendo. El derecho a las mujeres para votar y ser votadas en 1953; la implementación de los “Diputados de Partido” en 1962; la multicitada reforma de 1977 y, en consecuencia, la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en 1979, han constituido un avance en la representación del pluralismo en México. No obstante, después de su desempeño en el tiempo y el aumento de responsabilidades y facultades, el Congreso, como anota la iniciativa, vive una “disfunción entre sus actividades, composición y el marco normativo fundamental que los rige”. Así, la propuesta de expedición de una nueva Ley del Congreso tiene como objetivo sistematizar y actualizar las facultades de las Cámaras conferidas por la CPEUM; regular y dinamizar los procedimientos legislativos y las ratificaciones de los servidores públicos; e, incluir las mejores prácticas parlamentarias, todo ello con el fin de hacer más eficiente, profesionalizar, dignificar y fortalecer al legislativo. El Diputado busca acatar el llamado de la ciudadanía a “ponerle fin a la ineficiencia, al dispendio y a la corrupción y propiciar la mejora en los procedimientos internos, en la toma de decisiones (...)”¹⁰⁵⁹.

Muñoz Ledo apunta que “la gran inspiración y vocación” de la nueva Ley es introducir como un “eje esencial” del Poder Legislativo, al “Parlamento Abierto”, ya que lo que se pretende es acercar a la sociedad al trabajo legislativo de manera permanente, por lo que se busca facilitar las vías de comunicación e información, tradicionales y digitales, para que fluya la participación social entre el “órgano del Estado del deliberación y de decisión política”. El Diputado agrega que la idea también es crear mecanismos para rendir cuentas, como las comparecencias de los servidores públicos y la pregunta parlamentaria, de ahí que también se elimine el carácter “orgánico” de la Ley, ya que, va más allá de sólo regular la composición y funciones del legislativo¹⁰⁶⁰. De esa forma queda de relieve que la fortaleza del poder legislativo está en su pluralismo de ideas, intereses y valores; en la incidencia que la “cultura constitucional” democrática tenga práctica legislativa; en una sofisticada simplicidad de los mecanismos que se establezcan; y, por, sobre todo,

¹⁰⁵⁹ Cfr., *Ibidem*, pp. 3-5.

¹⁰⁶⁰ Cfr., *Idem*.

en su capacidad para formar verdaderos consensos con la ciudadanía a la que representa, ya que el Congreso de la Unión es el centro de vida política, es el máximo órgano representativo y deliberante de la nación.

El Título Primero, entre muchos contenidos, norma la ceremonia protocolaria para el informe del presidente de la República ante el Congreso; incorpora la obligación constitucional de los Secretarios de Estado de comparecer ante las Cámaras del Congreso; e, instituye la “Pregunta Parlamentaria”, como instrumento para el análisis del informe de gobierno del presidente. Lo que se intenta es “normalizar” la relación entre poderes y devolver el dialogo entre el presidente de la república y la “representación nacional”¹⁰⁶¹.

Los artículos 5 y 7 de la nueva Ley establecen que el Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras, en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, para celebrar la ceremonia protocolaria del Informe del presidente de la República. Se establece que el presidente de la República deberá asistir y escuchar a un legislador de cada partido político, para después dar un mensaje en relación con su informe y acto seguido, el presidente del Congreso (presidente de la Cámara de Diputados) dará un mensaje. Finalizada la ceremonia, cada una de las Cámara analizará el informe presentado por el presidente de la República con la presencia de los secretarios y directores de cada ramo, los cuales comparecerán bajo protesta de decir verdad. Después del análisis del informe, las Cámaras podrán presentar a través de una “Pregunta Parlamentaria”, una solicitud para que el ejecutivo precise la información¹⁰⁶². Las preguntas parlamentarias (“*Question Time*”), en la tradición inglesa, son consideradas instrumentos vitales en las manos de los diputados para combatir las “asimetrías de información con el gobierno” que se utilizan de forma regular para obtener información de los distintos aspecto de la política del gobierno¹⁰⁶³. Por consiguiente, se considera un buen comienzo que la “Pregunta

¹⁰⁶¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 5 y 11.

¹⁰⁶² Cfr., *Ibidem*, pp. 13 y 14.

¹⁰⁶³ Cfr., Sánchez De Dios, Manuel, El control parlamentario del gobierno en el Reino Unido: un caso paradigmático”, en Vall, Francesc Pau (coord.), *El Control del Gobierno en Democracia, XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, pp. 56 y 57.

Parlamentaria”, incluso con sus particularidades como el hecho de que sea por escrito, se comience a utilizar en lo referente al informe presidencial.

De conformidad con la iniciativa, tanto las comparecencias, en el análisis del informe, así como la “Pregunta Parlamentaria” contemplan plazos definidos y objetos puntuales. Ello quizá atienda a que, a lo largo de los años, los informes presidenciales han servido medianamente para que los mandatarios anuncien cuál es el estado que guarda la nación y cuáles son las acciones para realizarse; es decir, no se llegó a un ejercicio de retroalimentación democrática, por el contrario, los informes de gobierno se tornaron en un espectáculo de ovaciones al presidente por parte de los legisladores de su partido y de interpelaciones a gritos por parte de la oposición.

Con la alternancia en México, el entonces presidente Vicente Fox sería el último presidente en acudir a la Cámara de Diputados, ya que los diputados del PRD y del PT no le permitieron entrar a presentar su sexto informe de gobierno en 2006. Lo mismo le ocurrió a Felipe Calderón en 2007. Tales sucesos originaron que en 2008 se reformara el artículo 69 constitucional para eximir al presidente de acudir a la Cámara de Diputados a la entrega del informe y la emisión de su mensaje. A partir de entonces el Secretario de Gobernación acude a la Cámara de Diputados a entregar el Informe de Gobierno, mientras que el presidente da su mensaje en una sede alterna, como los pinos, Palacio Nacional, entre otros¹⁰⁶⁴.

De este modo la ceremonia protocolaria para el Informe del presidente se convirtió aún más en una ceremonia en la que el presidente se arroja de las élites del poder, políticos, empresarios, jefes de la iglesia y dueños de los medios de comunicación. Conscientes de tal exceso, en los últimos informes del entonces presidente Peña Nieto se buscó que el informe se diera en un encuentro con jóvenes

¹⁰⁶⁴ Cfr., Milenio Digital, “De Carranza a Peña, así han cambiado los informes de Gobierno. Sexto Informe de Gobierno”, México, 01 de septiembre de 2018, <https://www.milenio.com/politica/la-evolucion-de-los-informes-de-gobierno> [Consultado: 15 de abril del 2019, 17: 23 hrs.].

y a través de las redes sociales, pero, al final se volvió al formato rígido en el que el mensaje se envía desde Palacio Nacional a todos los mexicanos¹⁰⁶⁵.

Por todo lo anterior, se considera que la propuesta del Diputado Muñoz Ledo de reformar el artículo 69 constitucional para establecer en la nueva Ley del Congreso la obligación del presidente a acudir a la Cámara de Diputados es una necesidad, incluso reconocida por los actores más reacios en el poder. Mirar hacia otras latitudes ayuda a comprender la importancia de revivir y fortalecer el Informe presidencial.

En los Estados Unidos de América la figura análoga del “Discurso del Estado de la Unión” inicialmente se había planteado hacia el Congreso, ya que el sistema constitucional estadounidense atribuye en el artículo 1.1 de su Constitución la máxima preeminencia al Congreso de los Estados Unidos; pero dada la relevancia del discurso, al plantear las grandes decisiones estratégicas de la política, actualmente se habla de unos destinatarios plurales, ya que, se considera que su contenido debe llegar a otros sujetos como el Tribunal Supremo, los miembros del cuerpo diplomático y los propios mandos militares. Ello, porque resulta de gran interés la respuesta de la oposición y de la opinión pública al discurso anual del presidente. La retroalimentación resulta de gran interés para el ejecutivo porque, pese a la supremacía que irradia, el poder presidencial se encuentra en cierta medida “condicionado a la coordinación” con el Congreso, como sucede en el discurso del Estado de la Unión y en las comparecencias de las autoridades del ejecutivo¹⁰⁶⁶.

En el Título Primero también se establecen las bases de un nuevo régimen de rendición de cuentas e incompatibilidad con las funciones de los legisladores; se introduce un régimen en el que se evalúa a los legisladores por su buen ejercicio del gasto, por su capacidad de control del Ejecutivo, por su incidencia en las reformas y acuerdos; y, se incorporan mecanismos de prevención e identificación

¹⁰⁶⁵ *Idem.*

¹⁰⁶⁶ *Cfr.*, Sarmiento Méndez, Xosé Antón, “Las relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo en Estados Unidos”, en Vall, Francesc Pau (coord.), *El Control del Gobierno en Democracia, XIX Jornadas de...*, *op. cit.*, pp. 217 y 226.

de conflictos de interés como las declaraciones de interés, patrimonial y fiscal de los legisladores y servidores públicos del congreso (artículo 13 de la nueva Ley)¹⁰⁶⁷. Tal régimen de rendición de cuentas se considera una valiosa aportación, principalmente por la modernización que implica. Sin embargo, se cree que hay que agregar que la rendición de cuentas se obtiene esencialmente en el debate legislativo por lo que habría que determinar mecanismos que abran el espacio a la discusión entre legisladores, sujetos de otras funciones estatales y por supuesto ciudadanos. Uno de los mecanismos puede ser la ampliación de la “Pregunta Parlamentaria” planteada por el Diputado Muñoz Ledo.

En el Título Segundo y Tercero se establecen procedimientos unitarios en cada Cámara para los nombramientos y ratificaciones de los servidores públicos del gobierno, de los órganos autónomos y de los órganos internos de control. Se establecen los procedimientos para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; el análisis de la Cuenta Pública; la Declaración de Procedencia y el Juicio Político¹⁰⁶⁸. Establecer procedimientos claros y transparentes ayudará a que los últimos dos instrumentos de control sean aplicados con eficacia en México. Se recomienda agregar en la nueva ley los mecanismos de participación ciudadana específicos que se utilizarán para el análisis del Plan Nacional de Desarrollo y de ese forma garantizar que las observaciones o bien la aprobación del Plan fue el producto de un verdadero consenso. Ello enviará el mensaje a la ciudadanía de la existencia de una adecuada representación política. Hernández Estrada apunta que, con el objeto de preparar debidamente su deliberación sobre el Plan Nacional de desarrollo, la Cámara de Diputados crear una comisión especial para su análisis, dictamen y evaluación; así como realizar sus propios foros de consulta para escuchar posicionamientos de especialistas, representantes de sectores sociales y público en general¹⁰⁶⁹.

En congruencia con la aspiración del “Parlamento Abierto” la iniciativa propone la creación del “Comité de Participación Ciudadana y Parlamento Abierto”

¹⁰⁶⁷ Cfr., Porfirio Muñoz Ledo, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁶⁸ Cfr., *Ibidem*, p. 7.

¹⁰⁶⁹ Cfr., Hernández Estrada, Rafael, *op. cit.*

en ambas Cámaras (que sustituye al de gestoría y quejas en la Cámara de Diputados) como órgano auxiliar técnico para la participación ciudadana permanente. Los Títulos Segundo y Tercero también proponen reforzar los centros de estudios existentes, para atender las necesidades de información y análisis de los legisladores de las Cámaras¹⁰⁷⁰. Los centros de estudio e investigación son esenciales, ya que realizan una labor de apoyo a los miembros del Congreso de carácter neutral y especializado.

La creación de un “Comité de Participación Ciudadana y Parlamento Abierto” como órgano técnico y no sólo de oportunidad política, resulta innovador. De ahí que, se considera esencial determinar su funcionamiento el reglamento de las Cámaras. El ejemplo de la Cámara baja italiana puede abonar. En aquel país existe un Comité legislativo encargado de crear leyes de mejor calidad, sin perjuicio de la labor asesora más genérica que hacen en las Comisiones. Tal Comité tiene una composición paritaria entre miembros de la mayoría y de la oposición; cuenta con la rotación de la presidencia entre sus miembros; existe la posibilidad de que sus miembros formulen una opinión disidente; y, tiene la obligación de que los informes o dictámenes formulen una valoración técnica. Los miembros del Comité Legislativo funcionan como un lobby o grupo de presión dentro de sus respectivos grupos y partidos en favor de las posiciones. Y ahí está su fuerza¹⁰⁷¹.

Para el caso mexicano y por la naturaleza del Comité que propone el Diputado Muñoz Ledo, se torna necesario que todos los documentos que emita el “Comité Participación Ciudadana y Parlamento Abierto” sean producto de un debate abierto con la ciudadanía y tengan su huella, ello para asegurar que la leyes y acuerdos funcionen en la realidad mexicana. Por otro lado, la elección de los integrantes del “Comité Participación Ciudadana y Parlamento Abierto” será determinante en la eficacia del Comité, por lo que requiere reglamentar de forma

¹⁰⁷⁰ Cfr., Porfirio Muñoz Ledo, *op. cit.*, pp. 7-9.

¹⁰⁷¹ Cfr., García Roca, Javier, “El control parlamentario en Italia. Un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas: el Comité para la Legislación y la Comisión de Presupuestos”, en Vall, Francesc Pau (coord.), *El Control del Gobierno en Democracia, XIX Jornadas de...*, *op. cit.*, pp. 125 y 127.

puntual su plural composición. Como se verá más adelante, por su relevancia ya se puso en marcha dicho Comité en la Cámara de Diputados.

También se recomienda hacer mayor énfasis en la regulación y alcance de las Comisiones de Investigación previstas en el artículo 68 de la nueva Ley del Congreso, así como revisar si los porcentajes de respaldo de diputados y senadores, que señala el artículo 93 de la CPEUM y el proyecto de la nueva Ley para su conformación, son adecuados para una herramienta que se considera propia de las minorías. En Reino Unido el control por las comisiones especiales departamentales “*Select Committes*” introduce un alto nivel de especialización y conocimiento experto en la vida parlamentaria británica. Las comisiones tienen la capacidad para solicitar comparecencias de miembros de funcionarios y particulares para llevar a cabo la supervisión e investigación de la acción de gobierno. Sus investigaciones se trasladan a informes que publica la Cámara y son objeto de respuesta por parte del Gobierno mediante informes especiales, que también son publicados¹⁰⁷². Contribuyendo además al principio de rendición de cuentas.

En Alemania el procedimiento de las comisiones de investigación se halla bajo la impronta de los derechos de la minoría parlamentaria (cuarta parte de los miembros de la Cámara Baja), por ello, la decisión de constituir una comisión de investigación depende de dicha minoría. Y, aunque la mayoría también tiene a su alcance este medio de control, con el fin de evidenciar, los déficits de la minoría, sin duda, las comisiones de investigación son mejor aprovechadas por la minoría. Todas propuestas de constitución de una comisión de investigación deberán ir plenamente fundamentadas, ya que el pleno de la Cámara Baja (*Bundestag*) examina minuciosamente su constitucionalidad. Está claro que las comisiones de investigación constituyen un escenario para la confrontación política con la oposición, por ello su detallada regulación, pero, también es cierto que son un ámbito para indagar la verdad de los hechos¹⁰⁷³. Por deducción, no queda duda de

¹⁰⁷² Cfr., Sánchez De Dios, Manuel, *op. cit.*, 52.

¹⁰⁷³ Cfr., García Pechuán, Mariano, “El control parlamentario del gobierno en Alemania. el paradigma de la ley de régimen jurídico de las comisiones de investigación del Bundestag de 2001”, en Vall, Francesc Pau (coord.), *El Control del Gobierno en Democracia, XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 2013, pp. 70-75.

que el amplio acervo doctrinal generado por la práctica de los Tribunales ha resultado favorable para la cultura política del control parlamentario alemán.

No se debe olvidar que las Comisiones de Investigación son herramientas complejas con una dualidad de competencias políticas y jurídicas, y que por tanto conservan la “aplicación análoga” de las normas del procedimiento penal y administrativo del caso. De igual forma, el derecho de investigación no puede ser visto solamente como medio para controlar al Ejecutivo, sino que puede ser utilizado como “instrumento de suministro de información” para mejorar el funcionamiento del sistema político. Tal como sucede en las comisiones de investigación alemanas, en las que además se analiza el comportamiento de entes públicos y privados, como empresas. Al respecto, y en el mismo sentido que Torres Muro, se consideran plausibles las investigaciones en el ámbito privado, siempre y cuando las mismas representen una “mínima repercusión social que las dote de interés público” y se den en el respeto a los derechos fundamentales¹⁰⁷⁴.

Asimismo, en Alemania existe la figura de las “Enquete-Kommissionen”, diferenciándolas de las tradicionales comisiones parlamentarias de investigación o “Untersuchungsausschüsse”. Las primeras se caracterizan principalmente porque están formadas no sólo por parlamentarios sino también por personas ajenas a la Cámara como profesores, peritos, científicos o personalidades de todo tipo, para dar un diagnóstico sobre determinado problema¹⁰⁷⁵. De nuevo aquí se aprecia un intento de abrir los órganos de este tipo a diversos sectores de la sociedad, en el primer caso, al investigar a entes privados y en el segundo caso, al ser ciudadanos sin intereses partidistas los que investigan.

Finalmente, las Comisiones de Investigación con más relevancia institucional y política: las Comisiones de Investigación de los Estados Unidos. Son comisiones especiales que se ocupan de investigar problemas concretos de interés para el Congreso. Su relevancia radica en que desempeñan un poder real, mediante

¹⁰⁷⁴ Cfr., Torres Muro, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y debates, 1998, pp. 13 y 23.

¹⁰⁷⁵ Cfr., *Ibidem*, 52.

discusiones más libres, numerosos informes y posicionamientos de crítica al Ejecutivo norteamericano. Pese a la homogeneidad ideológica en los grupos parlamentarios del Congreso, las comisiones de investigación son realmente operantes por la intervención aislada de legisladores fuertes¹⁰⁷⁶.

En relación a la importancia de las comisiones, el Título Cuarto se prevé la creación de una Comisión Bicameral de Diplomacia Parlamentaria para generar mayor coordinación entre ambas Cámaras en foros, organismos internacionales y grupos de la amistad, así como creación de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, que tendrá las atribuciones que le otorga la Ley reglamentaria del artículo 29 de la CPEUM (cuando sea promulgada) y para estar en congruencia con lo establecido en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional¹⁰⁷⁷; también, se establecen reuniones periódicas entre ambas Cámaras para generar posicionamientos políticos unitarios del Congreso, lo que sin duda fortalecerá la imagen del poder legislativo como una unidad. El Título Quinto establece la facultad para llamar a reuniones de trabajo a los servidores públicos ante el pleno y comisiones; el Título Sexto regula las iniciativas preferentes del presidente de la República¹⁰⁷⁸.

Ahora bien, en relación con el Título Séptimo cabe hacer un análisis más detallado, dado que desarrolla en un capítulo la normatividad de “Parlamento Abierto”, tema en el que se encuentran las audiencias a las que se ha hecho referencia en esta investigación. La exposición de motivos del contenido de la ley establece la importancia de garantizar dicha apertura a la ciudadanía en general y a las organizaciones de la sociedad civil para “la elaboración de leyes, participación en los debates, concurrencia a las comisiones de dictamen y las audiencias públicas, de manera presencial o virtual”¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁶ Sarmiento Méndez, Xosé Antón, *op. cit.*, p. 219.

¹⁰⁷⁷ *Cfr.*, Cámara de Diputados, Ley de Seguridad Nacional, p. 12, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf> [Consultado: 18 de marzo de 2019, 22:34 hrs.].

¹⁰⁷⁸ *Cfr.*, Porfirio Muñoz Ledo, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

¹⁰⁷⁹ *Ibidem*, p. 10.

Este Título Séptimo norma la Iniciativa Ciudadana; establece la obligación para que las Cámaras cuenten con plataformas electrónicas y tecnológicas amigables para difundir sus actividades y para reunir comentarios, opiniones o sugerencias de la ciudadanía en un proceso de constante interacción; se crea una estación de radio del Congreso para acercar el trabajo legislativo a todos los ciudadanos; y, se integra un Sistema de Bibliotecas del Congreso, con los acervos y archivos históricos de cada Cámara, al que podrán acceder todas las personas, dicho Sistema estructura una Red Nacional de Información Legislativa, lo que ayudará a ordenar la legislación del motorizado legislador mexicano¹⁰⁸⁰.

De forma puntual el artículo 183 de la nueva Ley del Congreso señala que:¹⁰⁸¹

(...) el Congreso de la Unión en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales en posesión del Congreso, archivos y parlamento abierto, deberá atender los principios, bases generales y procedimientos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 6 y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de la materia.

El mismo artículo agrega que el Congreso de la Unión impulsará la utilización de tecnologías de la información al interior de cada una de sus Cámaras para la consecución del Parlamento Abierto¹⁰⁸².

Ahora bien, antes de iniciar su análisis, cabe destacar que el “Parlamento Abierto” es un tema recurrente en la Congreso. En lo que va de la LXIV Legislatura se han contabilizado 12 iniciativas, tanto de senadores como de diputados, que de alguna manera tocan el tema del “Parlamento Abierto”. Por dar un ejemplo, el diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, en enero de 2019, impulsó reformas a la Ley Orgánica del Congreso General, a fin de que ambas cámaras adoptaran medidas en materia de “Parlamento Abierto”, enfocadas principalmente a la transparencia, acceso a la

¹⁰⁸⁰ Finalmente, el Título Octavo establece el procedimiento para que los legisladores presenten demanda de controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad. *Cfr., Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁸¹ *Ibidem*, p. 88.

¹⁰⁸² *Cfr., Idem*.

información, rendición de cuentas, máxima publicidad, participación ciudadana y ética de integrantes, así como difusión de trabajos legislativos. La iniciativa plantea establecer que deberán ser públicas: las reuniones en ambas cámaras, el programa legislativo de cada periodo, las agendas y los calendarios de sesiones, la información financiera, las audiencias y comparecencias públicas con los aspirantes a cargos públicos. Señala que se deberá elaborar un programa anual de parlamento abierto; así realizar foros de consulta con la sociedad civil. Agrega que las comisiones legislativas deberán considerar la participación de la sociedad civil o las instituciones especializadas¹⁰⁸³. Dicha iniciativa se encuentra pendiente en Comisiones de la Cámara de Diputados.

No es coincidencia que el “Parlamento Abierto” sea el tema de interés de muchos legisladores. La importancia del “Parlamento Abierto” radica en que, como señala la “Alianza para el Parlamento Abierto” constituida por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil en 2014, es una institución legislativa que rinde cuentas; que garantiza el acceso a la información pública; que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales, es decir que cuenta con mecanismos de participación ciudadana, y que, para todo ello, utiliza las tecnologías de información y comunicación. Pese a todos sus beneficios, el diagnóstico presentado por la “Alianza para el Parlamento Abierto” en 2018 determinó que en México las instituciones legislativas del país incumplen lo más básico que es publicar la información; no utilizan medios digitales que propicien la interacción y participación de los ciudadanos con los legisladores; y ningún órgano legislativo hace públicas las actividades de cabildeo. Lo más preocupante, la variable de interacción en tiempo real entre ciudadanos y el Congreso es la del menor porcentaje de cumplimiento (5.9%)¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸³ Cfr., Cámara de Diputados, *Proponen reformas en materia de parlamento abierto enfocadas a la transparencia y rendición de cuentas*, Boletín N°. 0899, México, 18 de enero de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Enero/18/0899-Proponenreformas-en-materia-de-parlamento-abierto-enfocadas-a-la-transparencia-y-rendicion-de-cuentas> [Consultado: 19 de abril de 2019, 22:46 hrs.].

¹⁰⁸⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad-Staff, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, 2ª ed., México, Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto 2017,

Dada la exigencia de un eficaz “Parlamento Abierto” y sus contrastantes resultados, el 12 de marzo de 2019, el Pleno de la Cámara de Diputados acordó crear el “Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana”, señalado, como se recordará, por el diputado Muñoz Ledo en su iniciativa. Se creó para atender y canalizar peticiones de la ciudadanía, mantener el diálogo con personas y organizaciones, ampliar accesibilidad al público de procedimientos parlamentarios y la participación ciudadana. Sus funciones serán: definir facultades y medios para volver efectivo el derecho de las personas a participar en los procesos legislativos y realizar propuestas, con excepciones que señale la ley; establecer criterios e instrumentos para la celebración de reuniones deliberativas entre las comisiones ordinarias y los actores sociales, organizaciones y cualquier persona interesada en aportar al debate parlamentario sus conocimientos y experiencia; además, atender las peticiones de orientación informativa y peticiones en general que formulen los ciudadanos¹⁰⁸⁵.

Ahora bien, no existe objeción sobre la redacción del artículo 183 de la nueva Ley del Congreso, se considera que encierra el espíritu del “Parlamento Abierto”, no obstante, se podría hacer mayor énfasis señalar que el parlamento abierto implica contar mecanismos de participación ciudadana como medio de expresión del pluralismo en México. Ello si se considera que la variable que menos se cumple es la interacción entre los legisladores y los ciudadanos.

El artículo 184 de la Ley del Congreso, que propone el diputado Muñoz Ledo, apunta que el Congreso de la Unión adoptará una política integral mediante la cual se generen mecanismos de consulta, participación, amplia colaboración y construcción conjunta con la ciudadanía en los procesos legislativos, que además garantice el derecho de acceso a la información pública, protección de datos

<https://imco.org.mx/temas/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion/> [Consultado: 20 de abril de 2019, 10:49 hrs.].

¹⁰⁸⁵ Cfr., Cámara de Diputados, *Cámara de Diputados crea su Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana*, Boletín N°. 1247, México, 12 de marzo de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/12/1247-Camara-de-Diputados-crea-su-Comite-de-Parlamento-Abierto-y-Participacion-Ciudadana> [Consultado: 19 de abril de 2019, 16:43 hrs.].

personales, archivo, transparencia y apertura gubernamental del Congreso de la Unión, en cada una de sus Cámaras y en la Comisión Permanente. El mismo artículo 184 establece que los “Comités de Parlamento Abierto de Participación Ciudadana” de cada Cámara brindarán orientación informativa, atenderán las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos y ofrecerán el apoyo técnico a los ciudadanos para lograr una exitosa participación en el Parlamento Abierto y en la elaboración de Iniciativas Ciudadanas¹⁰⁸⁶.

Al respecto, si bien, en ese artículo sí se hace mención directa a los mecanismos de participación en general y al papel de los Comités de la materia, lo cierto es que no se menciona ni norma ningún mecanismo nuevo en lo específico. De ahí que, se considere que es el momento idóneo para proponer una adición a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Adición sustentada en la investigación doctoral y en la exposición de motivos del contenido de ley del Congreso en la que se hace mención expresa a las audiencias públicas¹⁰⁸⁷.

Adición en donde, además de los sujetos del poder legislativo obligados a velar por el principio de “Parlamento Abierto”, establecidos en los artículos 185 y 187 de la nueva Ley, se agreguen otros sujetos de la función estatal judicial y ejecutiva. Adición necesaria, ya que, la nueva Ley señala que dichos sujetos deberán generar portales de acceso a la información sencillos, en donde esté disponible toda la información del trabajo legislativo, para mantener una interacción cotidiana entre los legisladores y la ciudadanía; consolidar la práctica del parlamento abierto; incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones legislativas y fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades del Congreso de la Unión; difundir proactivamente información de interés público; y, consultar la opinión a pueblos indígenas sobre los asuntos de la agenda legislativa que sean de su interés¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁶ Cfr., Porfirio Muñoz Ledo, *op. cit.*, p. 88.

¹⁰⁸⁷ Cfr., *Idem*.

¹⁰⁸⁸ Sujetos obligados: los Legisladores y Legisladoras, las Mesas Directivas, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de

Todas esas actividades se podrían realizar de forma potencialmente más eficaz si se considera y agrega el apoyo que brindan los intérpretes de la sociedad abierta en general y sujetos de las otras funciones estatales (judicial y ejecutiva) a un mecanismo específico, normado, obligatorio, detallado y continuo.

La adición que se propone a la iniciativa del diputado Muñoz Ledo es la de normar las “Audiencias Pluralistas” que fueron propuestas en la investigación doctoral. Ello, porque pese a que las audiencias fueron mencionadas por el diputado como un mecanismo de participación del “Parlamento Abierto”, ya no volvieron a ser mencionadas de forma consistente.

El artículo 72 de la nueva Ley del Congreso establece que las reuniones de las Comisiones serán públicas, de acuerdo a las prácticas de Parlamento Abierto y podrán celebrarse sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate; pero, al mismo tiempo el artículo 132 anota que las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes, y que también podrán celebrar sesiones de información y audiencia¹⁰⁸⁹. De ahí, que no quede claro si las reuniones serán públicas o si es una facultad de las comisiones el decidir que sean públicas. Por otro lado, en ambos supuestos se señala como una facultad de los legisladores el decidir sobre la realización de sesiones de información y audiencia, y sobre los invitados.

II. Adición

Con esa mínima referencia sobre las audiencias en la iniciativa, resulta necesario realizar una adición para normar tan importante figura. A continuación, la propuesta.

Senadores, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones, las Subcomisiones, las Comisiones Bicamerales, salvo la de Seguridad Nacional, Comités, los Instituto de Investigación Parlamentaria, las Unidades para la Igualdad de Género, el Instituto Belisario Domínguez, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y todas las unidades administrativas. *Cfr., Ibidem*, pp. 88 y 89.

¹⁰⁸⁹ *Cfr., Ibidem*, pp. 45 y 71.

1. *Exposición de Motivos*

Tal como lo apunta la iniciativa del Diputado Muñoz Ledo, el poder Legislativo esta debilitado por múltiples razones que tienen que ver con la baja eficacia del ejercicio de sus facultades legislativas y de control, por tanto, los otros poderes, Ejecutivo y Judicial también se ven afectados de forma indirecta. Por esa razón, el mecanismo que se propone deberá fortalecer a las tres funciones estatales, haciendo mayor énfasis en el poder Legislativo, ello con el fin de eficientar, profesionalizar, dignificar y fortalecer al legislativo. Por otro lado, la iniciativa del Diputado Muñoz busca propiciar la mejora en los procedimientos internos y en la toma de decisiones que se dan en sede legislativa. Y la forma más eficaz de lograr buenas decisiones es utilizando un mecanismos de participación ciudadana en los que existe debate y consenso¹⁰⁹⁰.

Muñoz Ledo señala al “Parlamento Abierto”, que pretende es acercar a la sociedad al trabajo legislativo de manera permanente, como motor esencial de la nueva Ley. Tal motivación es evidente a lo largo de su iniciativa y no sólo en el Título Séptimo que hace referencia directa al “Parlamento Abierto”. Lo expresa a través de normar la Iniciativa Ciudadana; establecer la obligación de contar con mecanismos de participación y plataformas electrónicas y tecnológicas amigables; la creación de una estación de radio del Congreso y de un “Comité de Participación Ciudadana y Parlamento Abierto” en ambas Cámaras; y, la integración de un Sistema de Bibliotecas del Congreso¹⁰⁹¹.

Asimismo, la iniciativa norma en otros apartados: la ceremonia protocolaria para el informe del presidente de la República ante el Congreso; la obligación constitucional de los servidores públicos de comparecer ante las Cámaras del Congreso; la “Pregunta Parlamentaria”; un nuevo régimen de rendición de cuentas e incompatibilidad con las funciones de los legisladores; los procedimientos para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; el análisis de la Cuenta Pública; la

¹⁰⁹⁰ *Cfr., Ibidem*, p. 3

¹⁰⁹¹ *Cfr., Ibidem*, pp. 5-12.

Declaración de Procedencia y el Juicio Político; y, la creación de una Comisión Bicameral de Diplomacia Parlamentaria¹⁰⁹².

De esa forma, se vuelve evidente que el eje de la iniciativa del Diputado Muñoz Ledo es el “Parlamento Abierto”, ya que todas sus propuestas van dirigidas a establecer procedimientos claros y transparentes; a contar con instrumentos de control y apoyo hacia el Ejecutivo; a conformar una adecuada y responsable representación política; a atender las necesidades de información de los legisladores y de la ciudadanía; a generar mayor coordinación y unidad entre ambas Cámaras; y, a crear una sociedad que participe en la elaboración de leyes, en los debates, en las audiencias públicas, de manera presencial o virtual.

Pese a la clara intención de fortalecer la participación ciudadana y la representación política, en la iniciativa no se menciona ni norma ningún mecanismo nuevo en específico, únicamente se robustece la iniciativa ciudadana. Por ello, se considera necesario establecer un mecanismo de participación ciudadana en la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Se plantea la creación de un mecanismo de participación ciudadana de expresión pluralista democrática, que articule la realidad con el texto constitucional y que de contenido democrático a los preceptos constitucionales y a las leyes con la riqueza que aportan las interpretaciones de la sociedad. Este mecanismo busca materializar los derechos fundamentales, controlar al poder y fortalecer la representación política en el poder legislativo, pero al mismo tiempo también intenta robustecer las otras dos funciones estatales. Se propone un mecanismo que acerque las grandes discusiones nacionales de la sociedad a formas de debate institucionalizado jurídica y políticamente.

Son necesarias renovadas formas de participación en apoyo a la figura de representación política. Por ello, se propone un mecanismo de participación llamado “Audiencia Pluralista”, por medio del cual la sociedad podrá, con la fuerza de sus argumentos, cubrir sus necesidades más apremiantes. Se prevé incluir la participación de cualquier persona que tenga interés y cuente con experiencias de

¹⁰⁹² *Cfr., Idem.*

las que se pueda aprender. Se propone un mecanismo que reúna y haga visible la diversidad en el debate, en el diálogo y en los argumentos. Se planea la “Audiencia Pluralista” sea también una forma de preparación e iniciación a los mecanismos de participación y control por parte de los gobernados que implican más requisitos y conocimientos, como los Comités Técnicos.

La ventaja que plantean la “Audiencia Pluralista” radica en que reúne en un sólo mecanismo de participación ciudadana diversas figuras de apoyo y control a las funciones estatales como la comparecencia de servidores públicos, e inclusive de entes privados como empresarios; la participación e intervención del Ejecutivo Federal (consiguiendo incluso la participación del presidente de la República); la rendición de cuentas de las funciones estatales; la investigación, el diagnóstico y las posibles soluciones sobre el problema de mayor importancia y urgencia para el país; la votación popular, pero debatida e informada; e, incluso la difusión de la actividad judicial mediante la participación de jueces en el mecanismo de “Audiencias Pluralistas”. Y por supuesto, lo más importante, incorpora la diversidad de la sociedad desde lo más cotidiano, desde la comunidad a la federación. Más adelante, en el contenido de los artículos y en los artículos mismos que se propone adicionar a la iniciativa del diputado Muñoz Ledo, se detallará lo anterior.

Pero, se puede adelantar que el mecanismo de “Audiencia Pluralista” sin lugar a dudas contribuye a realizar las prácticas para consolidar las practicas del “Parlamento Abierto” que establece la iniciativa del Diputado Muñoz Ledo, consistentes en mantener una interacción cotidiana entre los legisladores y la ciudadanía; consultar la opinión a pueblos indígenas sobre los asuntos que sean de su interés; incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones legislativas; fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades del Congreso de la Unión; y, difundir información de interés público.

Por ahora, lo importante es definir que el objeto de la “Audiencias Pluralistas” es disciplinar, controlar y regular a los actores constitucionales existentes, como las élites económicas, y abrir y generar el espacio a otros actores constitucionales. Ello para equilibrar las decisiones, y para que la Constitución sea interpretada y

reformada por los ciudadanos. Se plantea la creación de un mecanismo de participación accesible para toda la población, en el que la diversidad de propuestas y argumentos sean competitivos para generar cambios que beneficien a un mayor número de personas. De esta forma, el mecanismo de participación tiene como objetivo, además de transparentar el porqué de las decisiones, concientizar a la sociedad sobre la dificultad y las responsabilidades de la negociación política.

El mecanismo propuesto no constituye solamente un medio de control del poder, sino que además es un mecanismo de apoyo a las funciones estatales; y, funge como plataforma socializadora para la participación ciudadana en otros mecanismos más complejos, como las iniciativas populares, o más riesgosos, como el de las consultas populares; así como para formar competencias políticas, dar espacio y generar un mayor pluralismo de ideas e intereses. Es un mecanismo que en su ejercicio retroalimenta al pluralismo y actualiza a la Constitución de acuerdo con las necesidades y anhelos de los ciudadanos. Ese proceso si se realiza de forma continua crea una “cultura constitucional” más democrática, que no sólo beneficia al “Parlamento Abierto”, a la representación política, sino a la conquista del Estado Constitucional.

Siendo así, la misión de la “Audiencia Pluralista” anual será administrar la pluralidad, a través de la deliberación, argumentación; entenderla en su complejidad y filtrarla buscando dar cabida al mayor número de interpretaciones en su esencia más original para forjar un acuerdo lo más sólido, objetivo, racional y moderado posible, que beneficie a todos de alguna forma. En otras palabras, la misión es materializar el “Parlamento Abierto” a través de un mecanismo de amplio espectro y para todos los ciudadanos.

2. Contenido de los artículos

En la investigación se había propuesto que la estructura y las reglas de la “Audiencia Pluralista” serían establecidas de forma breve, primero, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 41 constitucional. Una vez realizada la reforma se crearía una ley reglamentaria, para establecer los lineamientos

pormenorizados del mecanismo de participación o se anotarían en la ley reglamentaria existente. Sin embargo, es posible regular la “Audiencia Pluralista” en la nueva Ley del Congreso que propone el Diputado Muñoz Ledo y en los reglamentos de las Cámaras, sin la necesidad de realizar una reforma constitucional, dado que el fundamento de las audiencias existe en la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁹³.

Ahora bien, se propone un mecanismo de “Audiencia Pluralista” anual en la Cámara de Diputados del congreso de la Unión que contribuya a consolidar el “Parlamento Abierto” y con ello la “sociedad abierta”¹⁰⁹⁴; la representación política, principalmente, del legislativo; e, incrementar en los servicios de apoyo y de consulta; y, con todo ello, contribuir al desarrollo Constitucional. Podrán someterse a “Audiencia Pluralista” problemáticas de relevancia nacional, asuntos de urgente atención, interés social y orden público. La población elegirá mediante medios electrónicos el tema que será objeto de análisis. Las “Audiencias Pluralistas” tendrán una duración mínima de dos meses. Iniciarán en mayo de cada año y podrán extenderse hasta agosto de ese año. Se dará participación tanto a individuos en representación de grupos, así como a individuos a título personal, sin privilegiar a nadie. La intención es fortalecer al ciudadano desde las comunidades, para que sea capaz de formar agrupaciones y no sólo adherirse a ellas.

Con el objeto de reforzar el poder Legislativo y porque en él se encuentra una mayor pluralidad de ideas y con ello de representación, una Comisión de diputados y senadores del Congreso de la Unión será la encargada de organizar la “Audiencia Pública”; pero, todo ello con la intervención y participación obligatoria de los otros dos órganos del Estado, el Ejecutivo y el Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos (si debieran intervenir por el tema). Asimismo, se prevé la participación de sus análogos locales y municipales.

¹⁰⁹³ Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 93, p. 45, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf [Consultado: 22 de abril de 2019, 21:09 hrs.].

¹⁰⁹⁴ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, op. cit., p. 8.

La intervención del Poder Judicial Federal será muy importante, ya que son los jueces los encargados de impartir justicia y revisar los actos de autoridad en última instancia procesal. Se propone que el poder judicial participe en las “Audiencias”, ya que de ese modo no sólo cumple con su obligación de velar por la participación de los ciudadanos en la interpretación constitucional, sino que, al mismo tiempo; capacita a los ciudadanos para ejercer sus derechos; y, legitima sus criterios y métodos de interpretación constitucional con la inclusión de elementos socioculturales.

Por otra parte, el poder Ejecutivo, deberá participar en la “Audiencia Pluralista” con el propósito de llevar a cabo políticas públicas eficaces. Se pretende que se amplíen sus conocimientos con la intervención de diversos actores de la sociedad, para que no sean únicamente las élites las que opinen sobre las políticas públicas del gobierno. Al mismo tiempo los legisladores, jueces y ciudadanos obtienen información valiosa de las aportaciones del ejecutivo.

La intención es lograr la “democraticidad” de los procesos de producción de las políticas públicas; de producción normativa y en los mecanismos de control hacia el ejecutivo; y, de emisión de sentencias judiciales en problemas que son de urgencia y orden nacional por principio. Ya que las tres funciones estatales suelen estar cerradas y controladas o influenciadas, por las élites poderosas.

Para dar inicio a la “Audiencia Pública”, la Comisión organizadora formada por diputados y senadores de diversos partidos, de forma democrática y con atención de la opinión pública, elegirá al Diputado que fungirá como moderador y organizador principal de la “Audiencia Pública”. Ya que, es necesaria una figura que represente los intereses más diversos, abiertos, que goce de prestigio y que pueda unir la diversidad de la “Audiencia Pluralista” en un sólo proyecto.

Por su parte, las tres funciones estatales de los tres niveles de gobierno deberán difundir el mecanismo de participación, para que una vez elegido el tema se realicen mesas de trabajo en toda el país para invitar a los ciudadanos a participar en las “Audiencias Pluralistas” e ir filtrando el tema desde lo cotidiano.

Asimismo, deberán conformarse liderazgos en las tres funciones estatales y en los grupos pluralistas, las organizaciones de la sociedad y los ciudadanos a título personal. Tales líderes serán los encargados de sistematizar los argumentos y posiciones para dar forma a las soluciones encontradas, organizarán las decisiones tomadas por la sociedad pluralista, antes de someterlas a votación final para construir el consenso. La forma de alcanzar el consenso en la “Audiencia Pluralista” será el voto público que alcance la mayoría calificada (tres cuartas partes de los participantes). Si ello no ocurriere, se realizará una revisión y una nueva votación.

Las decisiones adoptadas serán vinculantes políticamente. Pero, no por ello dejan de producir efectos jurídicos. No será necesario establecer controles adicionales para su cumplimiento, ya que, si pasan la prueba de la discusión, el debate abierto y disenso se obtendrán acuerdos sólidos. Además de que los acuerdos están seguros, siempre que se protejan en la profundidad cultural. Los acuerdos pueden ir desde la elaboración de instrumentos normativos, de reformas constitucionales y de políticas públicas y hasta la orientación de un criterio de resolución judicial o la presentación de información importante a la ciudadanía.

Finalmente, cabe aclarar que el procedimiento detallado deberá normarse en el Reglamento de la Cámara de Diputados, no obstante, queda abierto a cambios y especificidades en elementos variables, como la ampliación de los participantes. Incluso puede estar sujeta a una redefinición siempre y cuando sea colectiva y con la anticipación necesaria. La apertura de las “Audiencias Pluralistas” no debe confundirse con indeterminación o espontaneidad, las reglas de las audiencias deben estar claras y establecidas antes de empezar con el mecanismo de participación.

3. *Artículos*

Artículo 189. La audiencia pluralista es el mecanismo de participación anual por medio del cual los ciudadanos, legisladores, servidores públicos y jueces se reúnen en la Cámara de Diputados con el propósito de:

- I. Diagnosticar, investigar, evaluar y debatir sobre el tema de mayor urgencia, interés social u orden público, a nivel nacional.
- II. Intercambiar información sobre las actuaciones de los órganos que integran las funciones estatales, de las entidades privadas que representen un interés público, de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos a título personal.
- III. Proponer la adopción de determinadas decisiones; políticas públicas; reformas constitucionales y legislativas; y, de criterios judiciales sobre la problemática evaluada
- IV. Someter a votación los acuerdos constituidos de forma plural para la resolución de la problemática analizada.

Artículo 190. La realización de la audiencia pluralista estará sujeta a las siguientes reglas:

- I. La audiencia pluralista deberá ser convocada, organizada, desarrollada y vigilada por el poder legislativo federal. Se realizará una vez a año, a través de un Comisión de organización constituida de forma plural y presidida por un Diputado, elegido por dicha Comisión, tomando en cuenta a la opinión pública. La Comisión de organización iniciará el procedimiento de audiencia pluralista mediante convocatoria que deberá publicar, en el Diario Oficial de la Federación, cuando menos sesenta días naturales antes de la fecha de su realización.
- II. Las funciones estatales ejecutiva, legislativa y judicial, de los tres niveles de gobierno, deberán difundir el mecanismo de participación, invitar a los ciudadanos a participar en la audiencia pluralista, así como analizar el tema en sus ámbitos de competencia junto con la ciudadanía.

- III. La audiencia pluralista tendrá por lo menos dos meses de duración. Iniciarán a más tardar el último mayo. Podrá extenderse hasta agosto del año en curso.
- IV. La Comisión organizadora será la encargada de la difusión de la convocatoria de la audiencia. Podrá convocar personas en específico (funcionarios y entes privados) cuando consideré necesaria su participación y la consulta de documentos que estén en su resguardo.
- V. La comisión de organización deberá habilitar el Comité de Parlamento Abierto Participación Ciudadana para canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos que no participen directamente; para registrar las respuestas que se producen fuera de la audiencias pluralista y de considerarlo necesario dar espacio a algunos ciudadanos para integrarse a la misma. Deberá constituir “grupos de amistad” con órganos de representación popular de otros países que puedan coadyuvar.
- VI. La audiencia pluralista será totalmente pública y abierta. La publicidad se realizará a través de medios de comunicación masiva, tanto comerciales como oficiales, y los sitios de internet. En la audiencia pluralista los ciudadanos expresarán libremente sus ideas, intereses, peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado la problemática examinada.
- VII. Los acuerdos adoptados en la audiencia pluralista tendrán carácter vinculatorio, a nivel de acuerdos políticos.

Artículo 191. El procedimiento de la audiencia pluralista constará de las siguientes etapas:

- I. La Comisión organizadora habilitará una plataforma digital para que los ciudadanos sean los que elijan la problemática de urgencia, interés social u orden público a tratar en la audiencia pluralista.
- II. Las funciones estatales ejecutiva, legislativa y judicial, de los tres niveles de gobierno, deberán difundir y coadyuvar en la votación en la plataforma digital. Una vez elegido el tema, realizarán mesas de trabajo en todo el país para invitar a los ciudadanos a discutir el tema desde las comunidades y a registrarse para participar en las audiencias.
- III. El registro para participar en la audiencia pluralista podrá hacerse de forma presencial en los Congresos locales y en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a través de la plataforma digital.
- IV. La Comisión organizadora agrupará por tema a las personas registradas, luego seleccionará por sorteo un número equilibrado de cada grupo. Las personas registradas que no hubieran sido seleccionadas deberán ser invitados como público a las diversas sesiones de trabajo de la audiencia pluralista.
- V. Los participantes seleccionados trabajarán asociados, elegirán representantes de grupo para facilitar el flujo de información, conocimiento y toma de decisiones. Los representantes conformarán el Comité de representantes, presidido por el presidente de la Comisión de organizadora de la audiencia pluralista, para producir e integrar acuerdos y generar consensos a partir de las posiciones recogidas en los grupos.

- VI. El presidente del Comité de representantes dará lectura a los acuerdos y resaltará el origen de las propuestas adoptadas. Luego de la lectura se realizará una votación con todos los participantes, con la totalidad de los grupos. Si no se alcanza la mayoría calificada de votos de los participantes, se dará paso a la revisión.
- VII. En la revisión el presidente del Comité de representantes determinará si es pertinente hacer los ajustes propuestos por los participantes a los acuerdos del “Comité de Representantes” para volver a realizar la votación.
- VIII. Alcanzada la votación calificada, la audiencia pluralista deberá quedar plasmada en un documento que podrá consultarse por toda la ciudadanía, no sólo para comprender cómo se tomaron los acuerdos, sino para darle seguimiento a los acuerdos votados.

4. *Notas*

El mecanismo de participación de “Audiencia Pluralista” intenta eficientar la tradicional herramienta de audiencia pública, a través del establecimiento de reglas mínimas para su desarrollo. La “Audiencia pluralista” institucionaliza el pluralismo de ideas, intereses y valores de la sociedad. Es un mecanismo de participación directa que, como todos, implica algunos riesgos, pero sobre todo involucra beneficios potenciales para el desarrollo constitucional, ya que, por su completa configuración no sólo expresa la pluralidad de los mexicanos, sino que además asegura y fortalece una representación política, robustece a los grupos pluralistas democráticos y empodera al individuo al mismo tiempo, crea empatía entre los ciudadanos y los encargados de las funciones estatales, incrementa la rendición de cuentas, retroalimenta la “cultura constitucional” y garantiza acuerdos más sólidos, por su estructura dialógica.

Es un mecanismo de participación de amplio espectro; que proporciona incentivos a los participantes; es práctico y de realización periódica, tanto que su ejecución no depende de la voluntad política; que incluye tanto las interpretaciones más cotidianas y profundas de la sociedad, como las más pulidas y elevadas interpretaciones, el cual busca conquistar el desarrollo constitucional, propio del paradigma del Estado Constitucional.

Ahora bien, para no crear confusión sobre la naturaleza de la “Audiencia Pluralista” es necesario realizar una aclaración. Cameron, Hershberg y Sharpe explican que el término “democracia directa” puede utilizarse rigurosamente para referirse sólo a los “referendos” o, de manera más general, para hablar de cualquier forma de “consulta popular”, así como de una gama diversa de formas de participación ciudadana que conllevan “experiencias de primera mano”. Por lo tanto, ellos distinguen, definen y utilizan el término “democracia participativa” para referirse a todas esa gama de formas de participación democrática (Consejos Ciudadanos Consultivos, Consejos Comunales, Presupuestos Participativos) y “democracia directa” para hablar de los referendos¹⁰⁹⁵.

De ese modo, los términos democracia directa, semidirecta, participativa y deliberativa tienen características compartidas y también particulares, sin embargo, varían según el autor. Tomando en cuenta lo anterior y dada la apertura en la utilización de términos en este tema, en esta investigación se realiza tal distinción, pero de forma laxa, por lo que resulta válido considerar a la audiencia pluralista como un mecanismo de democracia participativa, de participación directa (no de democracia directa), de democracia semidirecta o intermedia, y por sus características particulares también es válido considerarla como un mecanismo de democracia deliberativa¹⁰⁹⁶, ya que implica la discusión y el debate de las propuestas.

¹⁰⁹⁵ *Cfr.*, Maxwell A. Cameron, *et al.*, “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”, en Cameron, Maxwell A., *et al.*, (ed.), *op. cit.*, 13 y 24.

¹⁰⁹⁶ En el proceso participativo, la deliberación ayuda a los ciudadanos a definir sus intereses, tanto individuales como colectivos, en relación con el bien común, ya que, contribuye al desarrollo de habilidades y actitudes democráticas entre los participantes. *Cfr.*, Montambeaulten, Françoise, “¿Aprendiendo a ser

Aclarado lo anterior, la primera recomendación es aceptar las debilidades del Estado mexicano. El primer paso para realizar un diagnóstico correcto radica en reconocer que muchos de los grupos pluralistas en México están cooptados, aun de forma atenuada, por élites expoliadoras, quienes gracias a tal cooptación mantienen ocupados los espacios de poder; aceptar que la desigualdad, la violencia y la corrupción están presentes en el día a día de millones de mexicanos; y, sobre todo, entender que la simulación del cumplimiento de ley o la manipulación de la misma no es la solución a los grandes problemas de México.

Al mismo tiempo, se recomienda a los participantes de la sociedad mantener una intervención fuerte, activa, inteligente; pero al mismo tiempo prudente. Deben evitar el pesimismo y los prejuicios sobre los representantes de sus grupos en la audiencia pluralista. Los líderes son necesarios en todos los ámbitos, tanto en las funciones estatales como en la sociedad. También, se recomienda a los participantes de las funciones estatales sensibilizarse sobre la relevancia y el valor que aporta la participación de la sociedad. Los esfuerzos deben surgir de todas las direcciones.

Otra recomendación para llevar a cabo las “Audiencias Pluralistas”, va dirigida a los organizadores consiste en mirar hacia otras latitudes y analizar qué mecanismos, herramientas, formas y procesos pueden proporcionar experiencias y elementos que sirvan a la organización de la “Audiencia Pluralista”. Un gran ejemplo se tiene en Brasil con las “Conferencias Nacionales de Políticas Públicas”. Estas conferencias son espacios participativos diseñados para deliberar sobre directrices para la formulación de políticas públicas en el ámbito federal, en las que no existe tensión entre la participación de la sociedad y la figura de la representación política. Los temas en los que se han desarrollado son aquellos relacionados con los intereses y los derechos de grupos minoritarios. La conferencia Nacional convoca

“mejores demócratas”? el papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil”, en Cameron, Maxwell A., *et al.*, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

alrededor de 3000 delegados (60% de participantes de la sociedad civil y 40% del gobierno, aproximadamente). La cifra es sencillamente sorprendente¹⁰⁹⁷.

A pesar de no estar respaldadas por ley, desde 2003, las Conferencias se practican por decreto presidencial, durante tres o cuatro días, aunque el proceso de preparación toma cerca de un año. Pogrebinschi señala que las Conferencias “poseen un alto grado de legitimidad pública porque sus resultados finales cumplen con los procedimientos incluyentes”, es decir, porque cumplen con ser pluralistas. Y a pesar del carácter no “mandatorio de sus reportes”, estos se efectúan por las posibles consecuencias que aparecerían de no hacerlo. Pero, las Conferencias no sólo tienen impacto en las políticas públicas, sino que también lo tiene sobre la agenda legislativa. De ahí que, Pogrebinschi anote que la participación y deliberación, expresada en las Conferencias Nacionales en Brasil, son una forma de fortalecer la representación política dentro de las instituciones formales del Estado¹⁰⁹⁸

En ese mismo sentido, también se aconseja a los participantes diagnosticar el problema con gran detalle y analizar las soluciones que han sido implementadas por otros países ante problemas similares. Distinguir el interés colectivo, del particular; las consecuencias económicas, técnicas, jurídicas y políticas.

Finalmente se recomienda a la sociedad y los representantes de las funciones estatales participar en la “Audiencia Pluralista”, ya que, de su diversidad de intereses, valores e ideas, dependerá el éxito del mecanismo de participación. La participativa ciudadana no puede reducirse a la participación en elecciones. De hecho, más participación puede florecer en el contexto de una crisis de representación, en donde los representantes no gobiernan democráticamente y las élites mantiene un entorno de injusticia¹⁰⁹⁹. Dentro de las ventajas del mecanismo de “Audiencia Pluralista” está el tratamiento que se puede dar a diferencias

¹⁰⁹⁷ Cfr., Pogrebinschi, Thamy, “Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil”, en Cameron, Maxwell A., *et al.*, (ed.), *op. cit.*, pp. 79, 83 y 85.

¹⁰⁹⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 86-90 y 100.

¹⁰⁹⁹ Cfr., Maxwell A. Cameron, et al., “La voz institucionalizada en las democracias de América Latina”, en Cameron, Maxwell A., *et al.*, (ed.), *op. cit.*, pp. 341, 342 y 345.

profundas en una sociedad en tensión, a través de canales institucionales, y, con ello, el fortalecimiento de la “cultura constitucional” de los ciudadanos y el aumento de legitimidad de los representantes políticos.

De ahí que, los representantes políticos no deben extremar la posibilidad de que la “voz directa” los rebase. Ni tampoco los ciudadanos deben considerar que una participación más directa esconde la única intención de constituir un gran “poder popular” del ejecutivo o de cualquier función estatal. Ya que, si los mecanismos de participación, en este caso un mecanismo que se ha clasificado intermedio se realiza sin simulaciones y respetando el pluralismo, lejos de pasar sobre los representantes o fortalecer sólo a un personaje, robustecen a las instituciones representativas y a los ciudadanos¹¹⁰⁰.

Por otro lado, se recomienda que el tiempo no sea una presión en los trabajos de los participantes. La “Audiencia Pluralista” busca intercambiar información, ideas, retroalimentación entre los participantes de la sociedad y de las funciones estatales, y, para ello, se requiere de tiempo. De otra forma corre el riesgo de convertirse en una simulación. Incluso se prevé la posibilidad de ampliar la “Audiencia Pluralista” con el objeto de desarrollar un mecanismo de “abajo hacia arriba”¹¹⁰¹, comenzando por audiencias a nivel municipal, luego a nivel estatal y posteriormente la nacional. Para ello, por ahora, la tarea de las funciones estatales en los tres niveles de gobierno es realizar mesas de trabajo y difusión del mecanismo de participación.

Muchas recomendaciones surgirán en la implementación de la “Audiencia Pluralista”, lo importante es que ya se tiene identificado el mecanismo correcto para expresar el pluralismo de los mexicanos, para deliberar y formar verdaderos consensos.

¹¹⁰⁰ Cfr., *Ibidem*, pp. 343 y 356.

¹¹⁰¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 347.