

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS FUNDAMENTALES
Y EL SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO

PRIMER ESLABÓN

OTROS TÍTULOS DE ESTA SERIE:

- Num. 2. La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- Núm. 3. La participación ciudadana en la integración de la autoridad.
- Núm. 4. La participación ciudadana en la gestión pública municipal.
- Núm. 5. La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal.

PRIMERA EDICIÓN, DICIEMBRE DE 2000.

© INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ISBN 968-7750-87-1

VIADUCTO TLALPAN NÚM. 100, COL. ARENAL TEPEPAN,
C.P. 14610, MÉXICO, D.F.

ILUSTRACIÓN PORTADA: GUILLERMO MARTÍNEZ GARRIDO

IMPRESO EN MÉXICO/*PRINTED IN MEXICO*

DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	11
Derechos civiles y derechos políticos	13
Marco internacional	17
Marco constitucional federal	21
Marco jurídico de los estados y los derechos políticos.....	31
Sistema federal de gobierno.....	35
Derechos humanos y políticos, definidos por el sistema jurídico vigente.....	37
Sistema jurídico federal.....	39
Reglamentación o derecho municipal.....	45
Reglamentación municipal y un concepto federal de los derechos políticos y de la ciudadanía	47

PRESENTACIÓN

Para el Instituto Federal Electoral (IFE), así como para los distintos actores que intervienen en el escenario político nacional, la tarea de lograr una participación cívica más amplia en las instituciones públicas y mejorar la confianza ciudadana en las autoridades gubernamentales ha adquirido un carácter prioritario sobre todo durante los años recientes. En ese sentido, el interés del Instituto por desarrollar programas de educación cívica en el espacio municipal atiende a las siguientes consideraciones:

1. La educación cívica constituye un área de actividad que compromete conjuntamente al Estado y a la sociedad civil, lo que la perfila como el mecanismo más útil para articular la relación entre ambas esferas; y
2. Es en el espacio municipal donde se generan y reproducen los procesos económicos, políticos, sociales y culturales más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.¹

En este marco, el IFE emprendió la tarea de diseñar un programa de educación cívica centrado en valores, derechos y obligaciones ciudadanos vinculados con el ámbito municipal. En términos generales, el objetivo central de los programas de educación cívica, divulgación de la cultura democrática y formación ciudadana que desarrolla el IFE, es promover una participación libre, informada y responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como extender y afianzar el ejercicio del voto razonado, libre y secreto entre la población.

El programa de educación cívica dirigido a los habitantes de los municipios conserva el objetivo central arriba citado. Este esfuerzo considera también la labor de organismos gubernamentales que

¹ "El Ayuntamiento es la primera autoridad política a la que el ciudadano tiene que recurrir. El Estado nacional y los estados de la Federación tienen una presencia distante para el ciudadano común y corriente. Es el municipio la primera institución política que envuelve y define la vida privada y pública de cualquier ciudadano. Es natural, por lo mismo, que el ciudadano vea en el municipio, en primer término, la comunidad en que él y los suyos se encuadran para vivir la vida en sociedad y, en segundo término, el órgano de poder sobre el cual tiende a influir y sobre el cual tiende a representarse él mismo", Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 344.

orientan su tarea al acontecer municipal, tales como el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y las comisiones de fortalecimiento municipal de las cámaras de Diputados y de Senadores, entre otras.

En la definición y el diseño del programa y, en particular, de su documento base, *Los Eslabones de la Democracia*, se ha contado desde un principio con la participación y el apoyo de organizaciones civiles y profesionales preocupadas y dedicadas a la cuestión municipal. Estas organizaciones son: la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.; la Asociación de Municipios de México, A.C.; el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., e Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. De igual forma, cabe destacar el importante apoyo otorgado por el doctor Tonatiuh Guillén, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, quien desarrolló los contenidos del documento original.

Asimismo, como parte de este trabajo con las organizaciones, y con el objeto de afinar y enriquecer su contenido así como hacer la presentación pública del programa, en junio de 2000 se realizó el "Seminario sobre Responsabilidad Ciudadana en la Democracia", que contó con la participación tanto de especialistas y estudiosos en la materia, como de autoridades municipales de diversas entidades del país.

La intervención de distintas instancias obedece a que el programa está concebido para desarrollarse *en y desde* los municipios, es decir, se orienta al conjunto de relaciones que los ciudadanos establecen en el ámbito municipal (incluyendo sus múltiples canales de expresión y organización), y lo hace desde una plataforma de divulgación que se ubica dentro del municipio.

Sobre esa base, la finalidad del proyecto es fortalecer y multiplicar las posibilidades de actuación de las entidades participantes, proporcionando información y desarrollando materiales para que cada una de ellas despliegue sus propias estrategias de acción, de acuerdo con sus respectivos intereses, ideas políticas y competencias legales.

Cabe señalar que se trata de un programa de formación y divulgación, por lo que abarca cursos, manuales, documentos de carácter académico, foros, talleres, conferencias, folletería, videos y promocionales que se darán a conocer preferentemente a través de medios de comunicación locales.

Los contenidos del programa buscan informar a los habitantes de los municipios acerca del conjunto de derechos y obligaciones que comprende su calidad de ciudadano, enfatizando que además de un estatus jurídico, la ciudadanía es una noción de membresía y de inclusión participativa a la comunidad política. El propósito es que los ciudadanos y las ciudadanas que habitan en los municipios asuman su calidad ciudadana ligados a su condición de miembros de un Estado, de una entidad federativa y, particularmente, de un municipio. Todo ello constituye, en su sentido más amplio, el “*derecho a tener derechos*”. La ciudadanía nos da la oportunidad de contribuir a la vida pública de la comunidad municipal donde habitamos a través de la participación. Este derecho es inherente al reconocimiento jurídico constitucional del que goza cualquier ciudadano y ciudadana.

Con objeto de lograr mayor nivel de especificidad en el manejo de la información, ésta se ha estructurado alrededor de cinco ejes temáticos que son los denominados *Eslabones de la Democracia*. La formulación específica de los contenidos de cada uno de los eslabones contempla al ciudadano como su actor principal ante otros actores institucionales, políticos y sociales, subrayando en cada caso los derechos, las obligaciones y los valores que encierra cada eslabón. La idea general es que con esta propuesta inicial, además, podrían diseñarse estrategias de divulgación del proyecto en su conjunto o de cada una de sus partes de manera individual, sin demérito de los propósitos que se persiguen.

Con base en lo anterior, los contenidos se desarrollan de la siguiente manera:

Primer eslabón: *Los derechos políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno*. El objetivo es definir en qué consiste y cómo se adquiere la ciudadanía de acuerdo a lo establecido por las leyes, así como exponer la forma en que se estructura el gobierno a nivel municipal y cómo éste forma parte del sistema federal de gobierno de la República Mexicana. El ciudadano tendrá así un panorama general sobre el sistema jurídico nacional para que reconozca que sus derechos civiles y políticos están definidos por la legislación federal y que, a la vez, se encuentran contenidos y definidos en la legislación estatal y en la reglamentación municipal.

Segundo eslabón: *La organización ciudadana para la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*. El derecho ciudadano a la asociación para participar en los asuntos públicos

es otra de las formas esenciales de la democracia local. En este caso, el énfasis estribaría en la reivindicación en sí misma de esta prerrogativa ciudadana. Si bien tomar parte en los asuntos públicos puede consistir en una iniciativa individual, es importante también valorar la asociación entre ciudadanos debido a su componente *colectivo*, el cual se refleja en los objetivos o metas de la asociación y en sus actividades. Es decir, tomar parte en los asuntos públicos es un derecho ciudadano, de naturaleza individual, pero se ejerce mejor –como esfuerzo y como objetivo– si la iniciativa es colectiva, mediante la asociación.

Tercer eslabón: *La participación ciudadana en la integración de la autoridad*. El objetivo de este eslabón es informar al ciudadano, e incluso prepararlo, acerca de los distintos papeles que puede desempeñar durante los procesos electorales, tanto del gobierno federal como de los ámbitos de gobierno local: estatal y municipal. En este sentido, se explica al ciudadano la importancia de su participación en la organización de las elecciones y cómo, de hecho, los organismos electorales están conformados en todos sus niveles por ciudadanos, desde los principales órganos de dirección y gobierno, hasta los que tienen que ver, por ejemplo, con las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo el día de la jornada electoral, es decir, las mesas directivas de casillas.

Cuarto eslabón: *La participación ciudadana en la gestión pública municipal*. El eslabón informa al ciudadano acerca de sus posibilidades de acción ciudadana para vigilar el desempeño de los funcionarios electos e, incluso, para participar en las acciones de gobierno en su ámbito local. Se le prepara así para participar nuevamente, con más convicción, tanto en el siguiente proceso electoral como en el gobierno.

Quinto eslabón: *La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal*. Finalmente, en este eslabón se enfatiza que la participación también es una obligación ciudadana y que la primera responsabilidad de las ciudadanas y los ciudadanos es con la propia democracia y con sus alcances sociales.

Los cinco eslabones de la democracia son un material que busca enlazarse en los ámbitos de discusión que ya se han abierto en el país sobre el significado que debe tener, hoy, la democracia practicada en los espacios locales. Sin embargo, esta democracia no hay que entenderla en abstracto. Lo que estos cuadernos pretenden es situar el papel del ciudadano en el contexto del

municipio y de los mecanismos de participación democrática que pueden darse ahí. Pero no hay nada definitivo en ello. El lector advertirá que democracia, municipio y ciudadano constituyen los elementos de una ecuación no resuelta del todo aún. Sólo el debate amplio podrá acercarnos a su solución.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS FUNDAMENTALES
Y EL SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO

PRIMER ESLABÓN

INTRODUCCIÓN

El presente eslabón tiene por objetivo definir en qué consiste y cómo se adquiere la ciudadanía de acuerdo a lo establecido por las leyes, así como exponer la forma en que se estructura el gobierno a nivel municipal y cómo éste forma parte del sistema federal de gobierno de la República Mexicana. Se pretende así que el ciudadano tenga un panorama general sobre el sistema jurídico nacional para que reconozca que sus derechos civiles y políticos están definidos por la legislación federal y que, a la vez, se encuentran contenidos y definidos en la legislación estatal y en la reglamentación municipal.

Por ello, se comenzará con una exposición de los derechos civiles y políticos fundamentales definidos por la Constitución General de la República, en particular en el Título Primero, que se relacionan con las garantías individuales, la nacionalidad y la ciudadanía. Muchos ciudadanos desconocen sus derechos fundamentales o no tienen una idea clara acerca de ellos, por lo que difícilmente podrán hacer suyos las posibilidades para ejercerlos de manera activa y eficaz. De ahí que el contenido del programa inicia por informar al ciudadano en qué consisten sus garantías individuales y su calidad ciudadana de acuerdo con las leyes y los derechos vigentes. Al respecto, hay que reconocer una existencia amplia y diversa de derechos, sin embargo, aquí haremos hincapié en aquellos derechos civiles y políticos que cobran relevancia en la vida municipal.

Por otro lado, se destacan también algunos ejemplos que derivan del derecho internacional que ha sido reconocido por el Estado mexicano, que también pueden contemplarse dentro los derechos políticos reconocidos para los ciudadanos del país. En este sentido, incluir el derecho internacional en el tema de la cultura política se justifica por el contexto de globalización que se vive

actualmente. Es decir, estar sujetos a la globalización implica compartir derechos en el orden internacional, de ahí que en este eslabón se ejemplifica con algunos derechos postulados en diversos convenios internacionales que ha firmado nuestro país.

Respecto al sistema federal de gobierno, la idea básica es describir el contexto en el que se encuentra circunscrito el municipio. Se plantea así que los derechos civiles y políticos fundamentales se encuentran, primero, *definidos* –y contenidos– por el marco jurídico nacional; segundo, *localizados*, de acuerdo al orden jerárquico de las leyes nacionales, seguidas de las estatales y, finalmente, *reglamentados* por la normatividad de los municipios.

Esta secuencia del ordenamiento jurídico del país se debe a la naturaleza federal del sistema de gobierno, que permite a los estados desarrollar un espacio propio y no excluyente de los derechos políticos de los ciudadanos; a su vez, ese marco estatal y nacional puede ser reglamentado y aplicado con mayor especificidad por los ayuntamientos. En conjunto, la anterior pirámide del derecho nacional alude a una determinada *localización* de los derechos ciudadanos y, a la vez, los concibe formando parte de un todo jurídico integral.

DERECHOS CIVILES Y DERECHOS POLÍTICOS

Los derechos civiles y políticos pueden definirse como aquellos establecidos por el marco jurídico vigente que determinan o configuran a la persona como actor del poder político (por sí misma o mediante expresiones colectivas), y que además establecen las modalidades de su relación con las instituciones de gobierno. Históricamente los derechos políticos han estado mezclados con los derechos civiles o han sido derivados de ellos. A diferencia de los civiles, que son de aplicación para toda persona, los derechos políticos tienen ámbito más restringido, pues son los constitutivos del ciudadano y de sus atribuciones. La conexión entre los derechos civiles y los políticos se debe a que se necesita a la persona y al ciudadano plenamente definidos por el marco constitucional, como una condición para que éste participe en la determinación del poder político y de sus expresiones institucionales.

Los derechos civiles, de esta manera, son el supuesto o condición de los derechos políticos dentro de un sistema democrático. Los derechos civiles básicos, como igualdad de las personas ante la ley, la prohibición de la discriminación social y de la esclavitud, la libertad de pensamiento y de creencias, entre otros, dentro de un Estado democrático se establecen como garantías que son inherentes a cualquier persona.

La línea de separación entre los derechos civiles y políticos no es fija, dada la posible implicación política de un derecho civil. Por ejemplo, las formas de discriminación racial, implícitas o explícitas, pueden formar parte directa del ejercicio del poder político (ejemplos, Sudáfrica durante el *apartheid*), haciendo que el derecho a la no discriminación tenga un significado fuertemente político. O bien, el derecho de las personas a la libre movilidad en el territorio nacional, otro derecho civil, puede tener una directa conexión con el control social de un Estado totalitario, haciendo que su reivindicación adquiera un sentido directamente político.

Los derechos políticos, desde esta perspectiva, se encuentran en primera instancia vinculados al concepto de soberanía como

atributo del pueblo. En consecuencia, la soberanía es un atributo de los ciudadanos (en cuanto pueblo) y de determinación ciudadana del Estado (instituciones de gobierno). Lo relevante en este punto es el tipo de relación que existe entre el pueblo y el gobierno y, adicionalmente, la estrecha relación entre ambos.

No obstante las variantes anteriores, los *derechos políticos* pueden definirse como aquellos que constituyen al ciudadano y sus atribuciones frente al Estado, en dos momentos generales: en la configuración de éste y en su funcionamiento. En el caso de México, los derechos políticos se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones de los estados, en la reglamentación municipal y en los ordenamientos federales y estatales que regulan los procesos electorales.

Adicionalmente, el derecho internacional, que ha sido reconocido por el Estado mexicano, forma parte del derecho nacional y, en esa medida, su contenido político puede también listarse dentro de los derechos políticos reconocidos para los ciudadanos del país.

La pertinencia de la inclusión del derecho internacional en el tema de la cultura política, por otro lado, no se debe únicamente por su integración al marco jurídico nacional. Si bien es cierto que sobre este último debiera recaer el argumento que justifique la revisión y difusión del derecho internacional, también lo es debido al actual fenómeno de la globalización. En la práctica, se están construyendo “pisos” mundiales de los derechos humanos y políticos, que incluso condicionan las relaciones internacionales entre los países. En la experiencia de México, el ejemplo más notable es la negociación comercial que se desarrolla con la Unión Europea, la cual incluyó una serie de condiciones en torno a la vigencia del Estado de derecho, respeto a los derechos humanos y sistema político democrático que compromete de alguna forma a la política interna del país a avanzar en esa dirección.

La idea general sobre los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos podría conectarse con la idea sobre la ciudadanía “incompleta” en el espacio municipal. El propósito sería indicar que el conjunto de derechos políticos reconocidos para todos los ciudadanos del país –por el marco federal, el internacional y el de los estados– *deben (pueden) tener una forma propia en los municipios y, en particular, en las relaciones de los ciudadanos*

con los ayuntamientos. De la misma manera en que este conjunto de derechos tiene una instrumentación particular en el orden federal y estatal, cabe la posibilidad de que encuentre una instrumentación propia en el municipal.

MARCO INTERNACIONAL

A continuación se revisan dos documentos del marco jurídico internacional con el propósito de resaltar los derechos políticos que mínimamente debe reconocer todo Estado.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948)

De este documento destaca el artículo 21, que establece el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país, de manera directa o a través de representantes electos libremente. Además, reconoce a la voluntad del pueblo como base de la autoridad del gobierno, expresada a través de elecciones periódicas, genuinas, con voto universal e igualdad de sufragio.

Como se puede apreciar, la segunda parte del artículo implica algunas tensiones con modelos de gobierno que no necesariamente se constituyen mediante el voto universal. En México es el caso de las formas indígenas de gobierno que se asientan en otros principios como la democracia comunitaria. Esta diferencia, no obstante, es matizada por la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el derecho de las minorías a poseer su propia cultura, religión y lenguaje. Asumimos que el concepto de cultura incluye a los conceptos políticos y a la traducción institucional de éstos, es decir, a la manera en la que estos conceptos y derechos políticos tradicionales y/o minoritarios han sido traducidos, reconocidos, respetados y promovidos por la ley positiva nacional y local.

Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CIDCP (ONU, 1976)

Este documento tiene un contenido más amplio que el anterior en relación con los derechos civiles y políticos. Entre otros, destacan los siguientes artículos:

Artículo 12, libertad de movimiento y de escoger residencia, libertad de salir y entrar a su propio país; artículo 14, igualdad ante la ley y los tribunales; artículo 18, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; artículo 19, libertad de expresión y de información; artículo 21, libertad de reunión; artículo 22, libertad de asociación; artículo 25, derecho a participar en los asuntos públicos –directamente o a través de representantes–, votar y ser electo en elecciones periódicas y genuinas –con voto universal, de igual valor y secreto–, tener acceso en igualdad de condiciones a los servicios públicos y funciones del gobierno; artículo 26, las personas son iguales ante la ley y protegidas por ésta en igualdad de condiciones, sin ninguna discriminación por raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otro estatus social; artículo 27, derecho de las minorías a su propia cultura, religión y lengua.

En sí misma, la lista anterior de algunos de los derechos políticos del marco jurídico internacional es de carácter universal, es decir, pertinente para todos los habitantes del planeta. En consecuencia, esos derechos podrían formar parte de un programa nacional o municipal de difusión de la cultura política, sin necesidad de una distinción específica. No obstante, algunos de los derechos mencionados pueden ser susceptibles de énfasis en relación con el conjunto de derechos, o bien, ser desarrollados y adaptados al entorno de las sociedades municipales.

Por ejemplo, los artículos 26 y 27 de la CIDCP pueden ser relevantes en municipios o regiones del país en donde sea significativa la presencia de población indígena o en donde los índices de violación a los derechos humanos sean más elevados. En el segundo sentido, de desarrollo o adaptación del derecho a la situación municipal, el artículo 25 de la CIDCP, en su última parte, contribuye a promover una mayor equidad social en la distribución de los servicios públicos ofrecidos por el gobierno local. Asimismo, el artículo 19 señala la obligación de las autoridades locales de informar a los ciudadanos sobre las condiciones de la administración y sobre el derecho de éstos de acceder a dicha información.

De esta manera, se puede concluir que la difusión de los derechos políticos en el espacio municipal requiere de estrategias que los orienten hacia tres escenarios:

- 1) Los derechos políticos en conjunto, con un contenido universal, válidos en cualquier situación de la relación entre ciudadanos y Estado. En este caso, lo importante es la manera de presentar

al gobierno como una expresión concreta del Estado. Adicionalmente, enfocar a los derechos políticos no como algo distante, como algo perteneciente a la difusa relación del ciudadano con el gobierno federal (con el que se confunde al Estado en la conciencia social), sino como algo propio del entorno cotidiano y de la relación del ciudadano con su gobierno local. Es decir, ratificar que los derechos universales son también locales.

- 2) Los derechos políticos diferenciados entre sí dependen de su pertinencia para determinados municipios o regiones del país. Aquí lo relevante es el énfasis de un derecho frente al conjunto de derechos, siguiendo una estrategia de comunicación específica por región, atendiendo a los “déficits” en su aplicación. Por ejemplo, es mucho más pertinente que los derechos de los pueblos indígenas se amplíen en las entidades y municipios con esas características. El mismo ejemplo aplica en municipios, entidades o regiones con recursos forestales o naturales para que se especifique y amplíe la ley local en esa materia, como lo pueden ser hoy las leyes del equilibrio ecológico, de conservación de recursos naturales o de desarrollo sustentable.
- 3) Los derechos políticos adaptados, especificados, desarrollados a situaciones relativas a la interacción entre sociedad y gobiernos municipales. Se trata en este caso de una “traducción” del derecho y su contenido abstracto a un contenido concreto, local, entre ciudadanos y ayuntamientos. En este sentido, son relevantes los contenidos del artículo 25 de la CIDCP. Por ejemplo, el derecho a participar en los asuntos públicos establece que éstos no son solamente responsabilidad del presidente municipal, de los regidores o funcionarios, sino que también pertenecen a los ciudadanos y que éstos tienen derecho a participar en ellos. Esa participación la pueden concretar desde el momento de votar para elegir a sus gobernantes, así como *después*, interactuando con ellos. El ciudadano también puede involucrarse en los asuntos públicos expresando sus ideas o propuestas en relación con éstos; o asociándose con otros ciudadanos para analizar o colaborar en la solución de los problemas de la comunidad.

Otra situación, similar a la anterior, reivindicaría el derecho de los ciudadanos a acceder en igualdad de condiciones a los servicios públicos y funciones del gobierno. Desde la perspectiva municipal, lo anterior es importante en situaciones donde los recursos y servicios se concentran en las cabeceras municipales, dejando de lado a las pequeñas localidades.

MARCO CONSTITUCIONAL FEDERAL

La Constitución federal de México consagra los siguientes derechos políticos, los cuales son susceptibles de expresión y adaptación en el espacio municipal.

Artículo 2º

Prohibición de la esclavitud

“Está prohibida la esclavitud (...) Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes”.

Artículo 3º

Derecho a la educación

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, estados y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias”.

Artículo 4º

Composición pluricultural de la nación e igual acceso a la jurisdicción del Estado

Relacionado con el derecho a la propia cultura y el respeto a las minorías étnicas y sociales. Este derecho es particularmente relevante en estados y municipios con minorías étnicas y que, entre otras implicaciones, pudiera traducirse en formas de representación en los cabildos para estas minorías, disponibilidad de traductores para la gestión de servicios municipales, equidad en el acceso a los servicios públicos, entre otras posibilidades.

Otros derechos definidos en el artículo 4º constitucional que pueden ser destacados en el nivel municipal y, en particular, respecto de la población indígena predominante, son los siguientes:

Igualdad de género

“El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y desarrollo de la familia”.

Derecho a decidir sobre el número de hijos

“Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.

Derecho a la salud

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud...”.

Derecho a la vivienda

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Artículo 5º

Derecho al trabajo

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos (...) Nadie puede ser privado del producto de su trabajo (...) Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento”.

Artículo 6º

Libertad de expresión y derecho a la información

“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”.

Artículo 7º

Libertad de imprenta

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la

previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”.

En el entorno municipal, la libertad de la manifestación de las ideas eventualmente se ha convertido en un foco de tensión, en la medida que ésta se realiza de manera colectiva y afectando derechos de terceros (el de libre tránsito, por ejemplo). O bien, cuando en el ejercicio de este derecho se confronta al de algún reglamento municipal, como pudiera ser el que regula el ruido (si se tratara de alguna manifestación colectiva ruidosa) o el de los parques y jardines públicos (si hubiera alguna ocupación de éstos, por ejemplo). En todo caso, lo que está en discusión es, primero, la *primacía* del derecho constitucional, que no puede ser limitado por alguna legislación secundaria ni, mucho menos, por la reglamentación municipal; en segundo término, la *consistencia* (coherencia) de la misma respecto al derecho constitucional. No es raro encontrar reglamentación municipal cuestionable desde el escenario constitucional federal.

En cuanto al derecho a la información, su reconocimiento, integración y aplicación por los ayuntamientos es un asunto fundamental, base de la transparencia de toda gestión pública. Todavía predomina un ejercicio del gobierno municipal escasamente dispuesto a hacer transparente el manejo de sus recursos, especialmente los de tipo económico. O bien, es común encontrar poca disposición de las autoridades locales para hacer públicos los criterios y procedimientos que orientaron determinadas decisiones gubernamentales. En general, en los ayuntamientos la información gubernamental carece de los instrumentos para que sea un eficaz puente de vínculo con la sociedad y para que, además, ponga a disposición de los ciudadanos opciones claras para acceder a ella.

Artículo 8º

Derecho de petición a las autoridades. En materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República

En el caso particular del derecho de petición a las autoridades, sin duda se trata del más ejercido por los ciudadanos de los municipios, sin embargo, en la mayoría de éstos está mínimamente reglamentado, por lo que finalmente atenderlo se convierte en una tarea discrecional para las autoridades del ayuntamiento, especialmente en lo que toca al presidente municipal. Entre la

multiplicidad de peticiones, para los ciudadanos rara vez es conocido el destino de su petición, los procedimientos para procesarla y, menos aún, *la obligación* de las autoridades para atenderla y dar una respuesta clara y suficiente.

En este sentido, las autoridades municipales deberían avanzar en la reglamentación del derecho de petición, ya que ello proporcionaría certidumbre a los ciudadanos, además de que la atención al mismo podría convertirse en una de las actividades principales de los ayuntamientos. El artículo constitucional al respecto dice textualmente:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Artículo 9º

Derecho de asociación y de reunión pacíficas. En asuntos políticos sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos

Salvo situaciones excepcionales en algunos municipios del país, en general éste es un derecho que se ejerce sin mayores dificultades.

Desde la perspectiva de las autoridades municipales, y sobre todo cuando se trata de estimular la contribución de los ciudadanos con la obra pública comunitaria, los ayuntamientos promueven la formación de asociaciones como las juntas de vecinos, los comités de obra, etcétera. Estas asociaciones tienen el reconocimiento de las autoridades municipales como interlocutores sociales, y su riesgo (o sesgo) puede radicar en ser integradas como órganos políticos y/o corporativos de la administración municipal. En estas condiciones, la asociación deja de pertenecer a los ciudadanos y pasa a formar parte de un cuadro de recursos políticos de las autoridades locales.

Considerando esta última situación, relativamente común en los municipios del país, habría entonces que difundir algunos principios esenciales: el derecho de asociación *propia* de los ciudadanos, independientemente de cualquier autoridad; el derecho de ésta a ser reconocida como interlocutor social de la misma manera que las asociaciones promovidas por la autoridad

local; la prevención a las autoridades locales para no utilizar a las asociaciones vecinales como instrumentos partidarios o para los fines de determinados grupos políticos. El texto constitucional lo define así:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Artículo 11

Derecho al libre tránsito

“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes”.

Artículo 16

Libertad individual

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Artículo 17

Derecho a la administración de justicia

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Artículo 22

Prohibición de la tortura y penas excesivas

“Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera de otras penas inusitadas y trascendentales”.

Artículo 24

Libertad de creencias

“Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley”.

Artículo 30

De la nacionalidad mexicana

“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional,
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que a efecto señale la ley”.

Artículo 31

Obligaciones de los mexicanos

“Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley;
- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y concedores de la disciplina militar;
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Artículo 32

Derechos preferentes de los mexicanos sobre los extranjeros

“Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”.

Artículo 34

Definición de la ciudadanía: supone la nacionalidad mexicana, la edad mínima de 18 años y un “modo honesto de vivir”, el cual se presupone a menos que explícita y jurídicamente se establezca lo contrario

Este artículo es fundamental para el establecimiento de los derechos políticos, en la medida en que constituye a la persona en actor político jurídicamente reconocido. Conforme la práctica política sea una atribución exclusiva de los ciudadanos, su fundamento radicaré en la precisión de esta categoría.

Las atribuciones de la ciudadanía se definen en la Constitución como “prerrogativas”, siendo las siguientes:

- Votar en las elecciones.
- Facultad de ser votado para todos los cargos y nombramientos.
- Asociarse para tomar parte de los asuntos políticos del país.
- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República.
- Ejercer el derecho de petición en toda clase de asuntos.

Las primeras dos atribuciones son esenciales para la ciudadanía, en la medida en que a través de ellas se *determina* y se *participa* en el gobierno. Su énfasis es necesario, precisamente para argumentar que el *gobierno* y los *funcionarios* a su cargo *proceden* y tienen fundamento en la voluntad de los ciudadanos. Con esta argumentación, el gobierno deja de ser una instancia *ajena* a la ciudadanía, para convertirse en una instancia determinada (dependiente, originada) por los propios ciudadanos. Este planteamiento, si bien general, puede tener una traducción directa al contexto municipal, especialmente para destacar: a) la relación de determinación de la autoridad por los ciudadanos, fundamento de la democracia; b) la función de *representación* de los intereses sociales que tienen las autoridades municipales; están ahí para realizarlos y no para atender asuntos propios, y c) finalmente, la relación de *pertenencia* que existe entre los ciudadanos y el gobierno municipal.

Las elecciones y el voto son así el recurso constitucional que hace al gobierno y a los gobernantes una consecuencia o *realización* de la voluntad ciudadana. Lo anterior es relevante en un contexto cultural en donde predomina una concepción inversa que debe ser combatida con especial atención.

Un segundo aspecto relacionado con el derecho a votar y a ser electo u ocupar un cargo gubernamental radica en especificar y reconocer que existen restricciones legales adicionales que regulan ambos derechos. Para votar se requiere estar inscrito en el padrón electoral y cumplir los requisitos establecidos por la ley (sin excluir que también es una obligación constitucional establecida por el artículo 36). Asimismo, para ser votado se requiere formar parte de una organización política (partido político), la cual queda así convertida en una mediación necesaria entre el ciudadano y su participación en el gobierno. A su vez, la creación de los partidos y su registro supone otra serie de condiciones establecidas por la ley.

Lo importante es, entonces, hacer énfasis en la idea de la ciudadanía como fuente originaria del gobierno y de los gobernantes,

lo cual va en dirección contraria a las tradicionales concepciones autoritarias del gobierno, que establecen una distancia entre el ciudadano y el Estado, además de una relación de poder que subordina al primero. Adicionalmente, hay que aclarar las condiciones establecidas por la ley que de manera concreta regulan el ejercicio de las “prerrogativas” de la ciudadanía. Ello significa que el ejercicio de la ciudadanía exige un trámite previo, definido por la legislación en la materia.

De esta manera, a cada prerrogativa ciudadana le corresponde un determinado trámite y condiciones. Para votar es necesario cumplir con los requisitos establecidos por la legislación electoral a nivel federal y de cada entidad del país (es necesario hacer esta distinción, precisamente por tratarse de la esfera municipal). Para ser votados a los cargos de elección federal, estatales y para casi la totalidad de los municipales, se tiene por condición imprescindible la figura del *partido político*, como único medio disponible por los ciudadanos para participar como candidatos a esos cargos de elección popular.

A este respecto, cabe destacar que la participación política de los ciudadanos –en lo tocante a ser electos– queda así regulada legalmente mediante un parámetro *colectivo*: el partido político. La forma *partido* tiene la ventaja de estimular la asociación ciudadana y la defensa y promoción colectiva de sus intereses.

Pero el hecho de que el partido político sea la única forma que permita a los ciudadanos ejercer su atribución de ser electo puede considerarse, bajo una cierta perspectiva, como una desventaja. Está abierto un debate sobre el reconocimiento a otras formas colectivas e incluso individuales para realizar la atribución ciudadana de ser votado. Y este debate no es una cuestión menor, precisamente, en la política *municipal*.

Existen sólo dos estados en el país cuya legislación permite formas no partidarias para participar en la política municipal: Veracruz y Oaxaca. En Veracruz existe la figura de la agrupación de ciudadanos, la cual no se utiliza dadas las condiciones para cumplir los requisitos, mucho más difíciles que para los propios partidos políticos.² Habría que señalar también que esta flexibilización de las opciones ciudadanas para organizarse electoralmente ya está abierta por la legislación del estado de Oaxaca, a

² Véase Blanca Acedo y Mariana Sainz, *Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, mimeo, 1998.

través del reconocimiento de los usos y costumbres. Por medio del reconocimiento de las formas culturales de los pueblos indios, en los hechos se está acotando la concentración de la representación política que tienen los partidos.

En todas las demás entidades la forma de partidos políticos es la única establecida por la legislación electoral. Por ello, uno de los temas pendientes de discusión es la posibilidad de reconocer otras formas de organización ciudadana, no partidarias, para ser reconocidas en los procesos electorales municipales.

MARCO JURÍDICO DE LOS ESTADOS Y LOS DERECHOS POLÍTICOS

a) *Las constituciones de los estados*

De una clasificación de nueve derechos políticos realizada por Javier Hurtado³ y de su comparación entre las constituciones de los estados, se obtuvo el siguiente resultado: solamente 18 contemplan de manera explícita al derecho de asociación; 14 al derecho de petición; seis al de reunión; 31 al sufragio activo; 31 al sufragio pasivo; una al de formulación o ejecución de las políticas públicas; ninguna al derecho de expresión política; ninguna a la vigilancia de actos o decisiones de los gobernantes. Si bien el autor reconoce que la presencia de estos derechos ya está contemplada por la Constitución federal, sería necesaria de igual manera su inclusión en las constituciones de los estados.

b) *Las leyes orgánicas municipales*

La revisión de los mismos derechos en las leyes orgánicas o códigos municipales muestra que al derecho de asociación solamente lo contemplan cinco entidades; al de petición, 16; de reunión, tres; sufragio activo, 11; sufragio pasivo, once; expresión política, cuatro; formulación o ejecución de políticas públicas, 21; vigilancia de los actos o decisiones de los gobernantes, ocho.

El conjunto de datos anteriores, de las constituciones y leyes orgánicas, muestra que los derechos políticos de los mexicanos se encuentran, primero, diferenciados por entidad en cuanto a sus expresiones jurídicas, si bien en todos los casos puede apelarse al marco federal común para defender su ejercicio. En segundo término, que conforme se orientan hacia el orden municipal de gobierno, la distribución de los derechos tiende a concentrarse hacia las formas más *operativas* de la gestión pública (participación en la formulación o ejecución de las políticas públicas), lo cual es consistente con la creciente descentralización administrativa hacia los municipios.

³ Véase Javier Hurtado, *Derechos políticos en el orden municipal*, México, Col. Cuadernos de Debate, Agenda de la Reforma Municipal en México, 1999.

Desde la perspectiva municipal, en consecuencia, tomar parte en los asuntos públicos, individualmente o de manera colectiva, es una prerrogativa ciudadana que tiene una orientación prioritaria hacia las políticas públicas: su formulación, colaboración y vigilancia.

El balance sobre los derechos políticos en las constituciones de los estados muestra que la facultad de *especificación*, que el federalismo permite a las mismas, no se ha desarrollado con todo su potencial. Los derechos no enunciados por los estados quedan así referidos al marco federal y, al menos indirectamente, promueven la imagen de que competen solamente a la relación entre los ciudadanos y las instituciones del gobierno federal. Peor aún, que se trata de derechos de aplicación no inmediata, cotidiana, para el ciudadano en su interacción con toda autoridad pública. En atención a este sesgo, es relevante enfatizar la idea de que los derechos políticos reconocidos por la Constitución federal y por el marco internacional son de aplicación universal, sin excluir lo cotidiano y a las autoridades locales. Es más, podría indicarse que tienen por sentido principal el ser referidos a la interacción inmediata de las personas, a su espacio cotidiano, en la medida que le pertenecen a la persona/ciudadano.

Por otra parte, entre los derechos políticos que las constituciones estatales *añaden* como parte de las atribuciones ciudadanas se encuentran el *plebiscito*, el *referéndum*, la *revocación de mandato*, la *iniciativa popular* y las *consultas populares*, instrumentos reconocidos, entre otros, como pertenecientes a la democracia *directa o participativa*, y son los casos de las constituciones de Chihuahua, San Luis Potosí, Jalisco y Tlaxcala.

En la medida en que se trata de recursos ciudadanos novedosos y en proceso de *ampliación* para la mayoría de las entidades del país, resulta relevante destacar su significado como opción al ejercicio de la ciudadanía y como recursos de la democracia. También vale la pena hacer notar que se trata de derechos políticos que aún carecen de una reglamentación desarrollada que los haga viables, especialmente en la esfera municipal. Precisamente, sobre este particular grupo de derechos existe una demanda social para que sean integrados a los ordenamientos municipales. Con esta última perspectiva, su adaptación en los municipios pudiera describir los recursos de la *consulta popular*, por ejemplo, vinculándolos a la aprobación de obras municipales de gran escala o a la planeación del desarrollo municipal.

La revisión de la capacidad de ampliación que sobre los derechos políticos de los ciudadanos tienen las entidades, muestra que existe un amplio rezago. La fuerte concentración política ha hecho negativa la posibilidad de que la mayoría de los estados amplíe los derechos políticos de sus ciudadanos. Adicionalmente, los costos inherentes a toda innovación y además las resistencias al cambio son factores que determinan que la reglamentación de los derechos ampliados sea precaria y que su impacto en los municipios sea prácticamente inexistente.

En ese sentido, hay que destacar, por un lado, la capacidad de ampliación de los derechos políticos ejercida por algunas entidades, como es el caso de las mencionadas. Y en segundo término, la posibilidad de que la reglamentación municipal integre estos nuevos derechos y los convierta en parte de su interacción con la sociedad local.

En sí mismos, los derechos políticos adicionales a los federales que están añadiendo las constituciones de los estados serían la esencia de una política de mejoramiento del derecho en los niveles locales de gobierno, y se podría hacer justamente ese balance para presentarlo como ejemplo de evolución federalista de la política nacional. De la misma manera, podría enfatizarse que estos recursos institucionales tienen el espacio más privilegiado de aplicación en los ayuntamientos del país.

Lo anterior es aún más relevante debido a que se trata de derechos todavía en proceso de reglamentación y, especialmente, de reconocimiento (asimilación) por la ciudadanía, como parte de sus posibilidades de expresión política. Hasta ahora, en el imaginario social pareciera que las formas de participación política de los ciudadanos se limitan al proceso electoral. En este sentido, lo interesante sería que este concepto acotado de la política y la ciudadanía se convierta en un concepto abierto, en tiempos y en recursos institucionales. No solamente en las elecciones, sino también durante el proceso de gobierno; no únicamente el voto, sino mediante los instrumentos como los citados arriba, o bien, por los otros derechos establecidos por la Constitución federal.

SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO

En este apartado se buscará esclarecer el significado del concepto de *Estado de derecho*. Puede definirse, en primer término, como la *primacía* y el *cumplimiento* del marco jurídico en la regulación de las relaciones sociales, particularmente de aquellas destinadas a la conformación y definición del hacer y la organización de todas las autoridades públicas (del Estado); de la misma manera, el concepto incluye la primacía del derecho en la definición del papel de los ciudadanos en los asuntos públicos y de las formas de su interacción con cualquier autoridad gubernamental.

De acuerdo a lo anterior, la falta de cumplimiento de ese marco jurídico y, por lo tanto, de los derechos políticos y humanos que vienen definidos, contenidos y localizados en el mismo, se traduce también en una falta de cumplimiento y de respeto al Estado de derecho.

En otra definición, el Estado de derecho es parte de los valores de la democracia y, a la vez, condición de su existencia. El historiador Arnaldo Córdova lo explica de esta manera: “consagra la voluntad de un pueblo de darse un poder político sujeto a normas y dedicado a velar por los intereses de todos sus súbditos”.⁴

Asimismo, es parte del concepto reconocer que el marco jurídico, a su vez, es un derivado del ejercicio de la soberanía popular. Las relaciones sociales pueden ser ejemplificadas de distintas maneras (mercantiles, por ejemplo), o incluso las que se dan en la estructura familiar. En particular, para el caso de los derechos políticos y humanos fundamentales, lo importante consiste en ejemplificar el *ser* y el *hacer* de cualquier autoridad pública. Es decir, desde su origen, en general, y en sus expresiones específicas, en particular, existe la autoridad dentro de un acto definido por el derecho; de igual manera, sus acciones (poderes) también se encuentran reguladas por el derecho. Desde la perspectiva del ciudadano, la ejemplificación consistiría en que las relaciones

⁴ Arnaldo Córdova, “Las prioridades teóricas de la democracia”, en *Nexos*, México, noviembre de 1996, pp. 22-25.

(interacción) de las personas con la autoridad también se encuadran en un marco jurídico. Finalmente, la idea de la soberanía popular debiera ser un objetivo en sí mismo, para indicar que la existencia y evolución del marco jurídico tiene su origen en la voluntad colectiva de los ciudadanos, en cuanto sociedad.

Respecto de los derechos políticos de los ciudadanos, se debe considerar lo siguiente:

- a) Se encuentran localizados dentro de un orden jerárquico del sistema jurídico.
- b) El sistema jurídico tiene tres dimensiones derivadas del sistema federal de gobierno: federal, estatal y municipal.
- c) La dimensión federal establece el contenido universal de los derechos.
- d) La dimensión estatal puede ampliarlos y especificarlos, generando una situación de complejidad y un cierto tipo de “desigualdad jurídica” en el conjunto de derechos disponible por ciudadanos de distintas entidades.
- e) El derecho municipal (reglamentación municipal) es el nivel con más amplia posibilidad de especificación y concreción de los derechos políticos –federales y estatales– y, por las distintas características y niveles de desarrollo jurídico entre los municipios del país, también es fuente de “desigualdad jurídica” entre ciudadanos de distintos municipios.
- f) La ausencia de reglamentación de los derechos políticos y humanos en el orden municipal es un factor que inhibe a la categoría de *ciudadanía* en su dimensión cotidiana y que, además, posibilita eventuales desvíos de la autoridad municipal del Estado de derecho.

DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS, DEFINIDOS POR EL SISTEMA JURÍDICO VIGENTE

Los derechos humanos y políticos fundamentales están, en primera instancia, estipulados por el marco legal, tanto nacional como internacional que haya suscrito un país (que pasa a formar parte del derecho nacional). A su vez, este conjunto de derechos conforma a la ciudadanía y a los contenidos básicos de su relación con el Estado.

Para el contenido concreto (y su ejercicio, por consiguiente) que asuman los derechos humanos y políticos no son relevantes las fuentes ideológicas que conducen a su creación, que pueden tener un espectro muy diverso. Lo relevante para nuestro objetivo es asumir al marco jurídico como el “contenedor” de los derechos humanos y políticos y, por consiguiente, comprenderlo desde su propio horizonte.

De aquí puede establecerse una primera distinción entre el *proceso social* que conduce a ubicar los derechos humanos y políticos como parte del marco legal y, por otro lado, al *marco legal* mismo, esto es, al derecho positivo. Dentro del proceso pueden intervenir infinidad de actores sociales y de interacciones entre ellos que, por supuesto, incluyen distintas concepciones de los derechos humanos y políticos. No obstante, el producto, es decir, el derecho vigente, siempre es socialmente determinado y, a su vez, configura el contenido y límites de la ciudadanía y del propio Estado.

Los derechos humanos y políticos, en suma, son aquellos definidos por el marco legal vigente en el país, independientemente de que el ideal (o ideales) de su contenido esté todavía por alcanzarse, o bien, estén en constante evolución y perfeccionamiento, o no coincidan plenamente con ideales del pensamiento social nacional o internacional. A su vez, reiteramos la idea, se encuentran localizados dentro de un sistema jurídico que tiene por eje a los estados federados y a determinada territorialidad para su aplicación.

SISTEMA JURÍDICO FEDERAL

Una vez ubicados en el derecho positivo como eje del análisis, cabe añadir otra característica que determina la estructura de este último: la organización del Estado. En el caso de México, la organización federal del Estado necesariamente establece que el derecho, en general, debe tener también una estructura equivalente, federal. Es decir, el derecho positivo del país no puede delimitarse por un formato homogéneo o unitario, ni en su contenido ni en las instituciones y procedimientos que constituyen al derecho, debido a la naturaleza del sistema de gobierno.

La heterogeneidad federal del derecho, si podemos llamar así a esta diversidad de contenidos y de instancias legislativas, no implica inconsistencia o dudas sobre la primacía de la estructura del derecho, vista en su conjunto. La diversidad no implica incongruencia ni ruptura del principio jerárquico que es propio de todo sistema jurídico. Lo propio de la diversidad es abrir otro tipo de problemática, que es la *complejidad* que puede alcanzar el sistema jurídico en un Estado federal, tanto como sea necesario para responder a la propia heterogeneidad social, cultural y regional de las entidades federadas, entre sí y a su interior.

De esta manera, comparado con un Estado unitario, el Estado federal tiende a una mayor complejidad de su sistema jurídico, si bien preservando los principios de consistencia y del ordenamiento jerárquico del sistema.

Ahora bien, lo que es válido para el derecho en general lo es también para sus ramificaciones. En este caso, los derechos humanos y políticos, dentro de un sistema federal, tienen la posibilidad de adquirir una complejidad enorme. De manera general, para el caso de México, el contenido de los derechos humanos y políticos adquiriría tres dimensiones:

1. El marco jurídico federal.
2. El marco jurídico de las entidades federadas.

3. El marco jurídico (reglamentario) establecido por los ayuntamientos del país.

Conservando los principios de ordenamiento jerárquico y de consistencia entre las tres dimensiones del derecho –correspondientes a las tres dimensiones del Estado federal mexicano– lo interesante son dos posibilidades: a) de ampliación sucesiva de los derechos; b) de especificación o detalle sucesivo de los derechos.

Precisamente, mediante los recursos de ampliación y especificación es como se desarrolla la complejidad jurídica de un sistema federal. La ampliación puede ilustrarse señalando que el marco federal constitucional enuncia algunos derechos políticos, digamos tres (cualesquiera). Pero la Constitución de un estado federado, por ejemplo Chihuahua, puede añadir otros dos derechos. El resultado es que el estado federado asume los primeros tres, en la medida en que es integrante del pacto federal; pero al mismo tiempo añade dos, ya que también es una entidad soberana y ejerce su espacio de autogobierno. De este planteamiento puede concluirse sobre la posibilidad de cada entidad federativa para *ampliar* los derechos políticos de sus ciudadanos mediante reformas a las constituciones locales.

Por su parte, la especificación significa añadir variables de concreción al derecho federal, si es el caso de una entidad federativa; o bien, añadirselas al derecho federal o al estatal, si es el caso de la reglamentación municipal. La especificación, por supuesto, no implica añadir variables que hagan impracticable al derecho federal, sino precisamente al revés: para hacer más viable su ejercicio por los ciudadanos. Especificar o concretar es, entonces, una posibilidad de la reglamentación municipal, cuyo sentido es darle viabilidad al ejercicio del derecho, además de adaptarlo a la particular relación del ayuntamiento con los ciudadanos del municipio. Es decir, la reglamentación tiene una delimitación territorial más precisa y una interacción entre ciudadanía y autoridad también más localizada.

Un ejemplo de especificación es el derecho de petición, establecido por la Constitución federal, al cual puede añadirse la variable tiempo de respuesta por las autoridades estatales y municipales. Otro más pudiera ser el derecho a la información, el cual también puede ser objeto de especificación por parte de la legislación estatal o de la reglamentaria municipal.

En síntesis, el sistema jurídico nacional conserva los siguientes principios:

- Integralidad (el derecho nacional es un sistema, un todo).
- Jerarquía (primacía de la Constitución federal, seguida por las constituciones estatales).
- Ampliación (posibilidad de añadir derechos políticos).
- Especificación (posibilidad de añadir variables de concreción a los derechos federales y estatales, tarea especialmente concentrada –o que debiera concentrarse– en la reglamentación municipal).

En cada caso de los principios anteriores, habría que considerar a los tres niveles de gobierno, así como a los convenios internacionales que han pasado a formar parte del derecho nacional en materia de derechos humanos y políticos.

Otro aspecto interesante de esas dimensiones del derecho es la posibilidad de cierta forma de desigualdad jurídica entre los ciudadanos del país, si asumimos la perspectiva de éstos y los efectos regionales de la complejidad del sistema legal. Si bien todos los ciudadanos cuentan con los derechos definidos por el orden federal, no necesariamente participan por igual de los efectos de ampliación y especificación que son susceptibles por las entidades federadas y por los ayuntamientos. En la medida en que la ampliación y especificación son posibilidades asumidas de manera desigual por cada entidad –en ejercicio de su soberanía– y por cada ayuntamiento del país –en ejercicio de su autonomía reglamentaria–, para los ciudadanos la consecuencia es que el conjunto de sus derechos pueda ser también desigual. En tales circunstancias, no será lo mismo ser ciudadano en un ayuntamiento y estado desarrollados políticamente, que en un estado y ayuntamiento que no han aplicado sus posibilidades de ampliación y especificación.

Esta idea sobre la desigualdad jurídica necesita ser presentada de una manera positiva y constructiva. Es decir, como un efecto de los valores de un sistema federal, como un ejercicio de la soberanía de los estados y, en términos más amplios, como una manera de hacer *evolucionar* al sistema jurídico en su conjunto. Posiblemente sin necesidad de utilizar el término de “desigualdad”, pueda presentarse este balance regional de los derechos políticos.

La modernización política y jurídica de la vida pública, por consecuencia, puede mostrar niveles distintos para las regiones

del país, dependiendo del desarrollo de su particular sistema jurídico federal-estatal-municipal. De esta relativa desigualdad –que por cierto debería concebirse como un *proceso propio de un sistema federal de Estado*–, se deriva una dinámica permanente de “reequilibrios” entre las regiones, de tal manera que de su interacción comparada los casos “atrasados” encuentran parámetros en los casos “adelantados”, motivándose así una actualización recíproca. De esta misma dinámica surge además otra posibilidad interesante, que no debería dejar de mencionarse: que los avances regionales influyan a la legislación nacional y no solamente a otras entidades, si bien esta posibilidad es reducida debido al centralismo que aún persiste en la esfera del poder político en México.

De cualquier modo, lo destacable es que el sistema federal contiene una diferenciación entre las entidades y sus respectivos subsistemas de derecho, lo cual convierte al sistema en su conjunto en un todo integral, pero al mismo tiempo dinámico y con desequilibrios permanentes. Cabe añadir que la intensidad de la evolución del sistema de derecho en su conjunto y de los subsistemas es dependiente de la estructura política y de su propia movilidad (organizaciones políticas, cultura política, instituciones y legislación electoral, etcétera). En la coyuntura mexicana de fin del siglo xx, considerando el atraso de los derechos políticos en su ampliación y, sobre todo, en su especificación municipal, cabe esperar que los siguientes años se caractericen por un intenso dinamismo en los subsistemas estatales y municipales de derechos políticos.

Al respecto, hay que decir que en la actualidad la consolidación de la democracia en México constituye un periodo innovador para los derechos políticos y para el sistema de derechos en su conjunto, es decir, para sus tres dimensiones (federal, estatal y municipal). Existe un impulso mundial y nacional en esta dirección, basado en una ciudadanía más activa, participativa y mejor informada. La evolución de los derechos políticos ha mostrado una trayectoria de creciente intensidad en México en el nivel federal y en los estados, y cabría esperar una trayectoria equivalente, si bien más compleja y amplia, en los municipios.

La dinámica comparada entre entidades federadas es una de las fuentes principales que estimula la evolución de los derechos humanos y políticos. Dicha posibilidad está abierta por la soberanía de los estados para ampliar los derechos humanos y políticos; al mismo tiempo –y especialmente– por la posibilidad que tiene la

reglamentación municipal para especificar, concretar y darle un contenido cotidiano a los derechos políticos de los ciudadanos.

Por otra parte, entre las posibilidades de un sistema federal se encuentra el reconocimiento de formas jurídicas cultural o regionalmente exclusivas, es decir, cuya aplicación tiene un ámbito de pertinencia único. A diferencia de los niveles derivados de la "ampliación" o "especificación" del sistema jurídico que referimos previamente, potencialmente extendibles entre regiones del país (es decir, de aplicación universal), los sistemas jurídicos de aplicación exclusiva no tienen esa posibilidad. La pertinencia de su aplicación está muy localizada. Es el caso del sistema de derecho propio de los pueblos indios, que se encuentra relacionado estrechamente con las categorías de cultura, lengua o de región, convirtiéndolo así en un subsistema específico y, por consiguiente, no pertinente para otros contextos socioculturales. Otros casos de aplicación del derecho en ámbitos de pertinencia únicos no susceptibles de extenderse de forma indiscriminada, pueden referirse, por ejemplo, a las declaratorias o decretos en zonas o territorios con valores definidos en leyes secundarias que amplían y especifican el marco jurídico nacional, son los casos de los valores históricos, artísticos, naturales o ecológicos, entre otros.

Con estas últimas formas *localizadas* (social o territorialmente) del derecho se genera un tipo de diferenciación similar al que se deriva del derecho municipal. Es decir, ambos pueden estar incluidos (ser parte funcional y reconocida) en el derecho federal y en el estatal, así como constituir parte del sistema y, por consiguiente, compartir los principios del ordenamiento jerárquico. La diferencia específica del subsistema jurídico de los pueblos indios es la característica delimitada de su aplicación; mientras el subsistema municipal es potencialmente "universal" (reaplicable en otros municipios), el indígena no, debido a su vinculación con categorías de naturaleza *localizada*, como es la especificidad de la cultura o, más directamente, de la lengua.

Resulta entonces claro que los límites del subsistema del derecho de los pueblos indios están determinados por su cultura y por las expresiones localizadas de ésta, tanto en el sentido social como en el territorial. Y también resulta claro que el subsistema municipal tiene un contenido de "universalidad" precisamente debido a la misma variable de la cultura y de sus expresiones territoriales y sociales (mucho más amplias), que para efectos del contraste solamente describimos como "no indígena".

Ambas formas pueden ser asumidas por el sistema federal de derechos políticos como sus partes integrantes. Los principios de integralidad y de primacía del derecho federal no excluyen a la diversidad, que como hemos indicado se considera mediante la ampliación y especificación. El subsistema municipal se mueve en este último sentido, mientras que las entidades federadas pueden realizar al primero. Los derechos políticos de los pueblos indios pueden, entonces, localizarse en ambas dinámicas del sistema federal, no sólo sin conflicto sino complementándolo, ejerciendo los mismos procedimientos establecidos por la naturaleza dual del federalismo.

Lo importante en este punto es ubicar a los derechos políticos específicos de los pueblos indios como una expresión de la ampliación y especificación que permite el sistema federal. *No son excluyentes* del marco federal, como en ocasiones se plantea, sino *son adicionales*, además de *específicos* (localizados). Lo más relevante es precisamente ubicar a los derechos políticos de los pueblos indios *dentro* del sistema federal de derechos y no como algo ajeno o externo.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, distribuidos en distintas entidades de un sistema federal y, además, en distintos municipios, las implicaciones sobre sus derechos son muy importantes. En los espacios municipales del país, la “bolsa” de derechos políticos de los ciudadanos puede estar (y de hecho lo está) diferenciada por el específico desarrollo de los subsistemas estatales y municipales. Pero también, como acabamos de indicar, por el desarrollo de subsistemas de derecho de aplicación restringida, como es el caso de los pueblos indios. Ejemplo de ello lo representan las constituciones de Oaxaca y de Chiapas, que reconocen ámbitos localizados de aplicación del derecho en materia electoral, la primera, y cultural, la segunda, aunque ambas tengan como base la especificidad cultural.

El ciudadano común y corriente tiene así una disponibilidad de derechos políticos vinculada, literalmente, a su espacio de residencia. Su amplitud o limitación dependen de la entidad federada y del municipio donde resida. Y depende, por el lado constructivo, de la propia capacidad ciudadana para ejercer su soberanía y participar en la evolución de su marco jurídico y político.

REGLAMENTACIÓN O DERECHO MUNICIPAL

Como tercera instancia en la cadena del sistema jurídico del país, los ayuntamientos tienen la posibilidad de especificar el contenido de los derechos humanos y políticos fundamentales, hasta lograr que éstos adquieran una forma cotidiana, de vida común para los ciudadanos, accesible, factible. Por supuesto, la naturaleza del derecho en cuanto sistema jerárquico determina que el contenido de dicha especificación tenga por límite la relación entre los ciudadanos y el orden local de gobierno, además de preservar los principios de jerarquía y de consistencia con los órdenes estatal y federal.

El medio por el cual se instrumenta desde los ayuntamientos la especificación de los derechos humanos y políticos es la reglamentación municipal, la cual es la normatividad que regula los asuntos municipales. Hasta fecha muy reciente, ha persistido en México una polémica sobre si concebir a la reglamentación como derecho (es decir, como leyes emanadas de un orden de gobierno) y, por consiguiente, a los ayuntamientos como fuentes de derecho. No es todavía una polémica resuelta; en la práctica y en el derecho ha tenido una solución paradójica: por un lado, al ayuntamiento constitucionalmente se le concibe como orden de gobierno; pero, por otro lado, se le desconoce uno de los principios esenciales de la categoría de gobierno, que es la capacidad de emitir leyes.

No obstante la paradoja de su situación, está fuera de duda que la reglamentación municipal forma parte del sistema jurídico del país. La disputa es su estatus entre “reglamento” y “ley”, polémica que por cierto no ha sido analizada de manera suficiente debido, en parte, a la propia ubicación del ayuntamiento en cuanto orden de gobierno y dada su subordinación jurídica a los congresos de los estados. Por lo pronto, si se hace un balance retrospectivo, en México lo que está claro es un avance en la consolidación de los ayuntamientos en cuanto orden de gobierno y, en prospectiva, la transición de la reglamentación municipal a convertirse en un derecho municipal, en sentido estricto. En esta

última dirección, la reciente reforma aprobada al artículo 115 constitucional federal (1999), que introduce el concepto de ayuntamiento como gobierno (que dicho sea de paso, ya estaba implicado en la definición del Estado que contiene el artículo tercero constitucional) es un indicador del avance; pero más importante aún, la reforma establece de manera más precisa la integración de la reglamentación municipal en el subsistema de derecho estatal. Lo anterior se logra al promover la creación de “leyes en materia municipal” por las legislaturas de los estados, las cuales tienen la función de ser marco para la reglamentación municipal. Es decir, no se corrige la limitación legislativa de los ayuntamientos, pero se consolida y precisa un marco para su función reglamentaria.

Desde la perspectiva del sistema jurídico federal, la transición hacia un derecho municipal –desde su actual versión como reglamentación municipal– haría más congruente y potencialmente mayores las posibilidades de ampliación y especificación de los derechos políticos ciudadanos. En tanto, independientemente de la polémica sobre su estatus, debe enfatizarse que:

- a) El carácter reglamentario de la normatividad municipal no inhibe las posibilidades de *especificación* de los derechos políticos de los ciudadanos (si bien, en un sentido *muy* estricto, cancela las posibilidades de *ampliación*, asumiendo el principio de que los ayuntamientos no pueden reglamentar lo que no ha sido previamente definido por las legislaturas de los estados).
- b) La reglamentación municipal es un marco normativo que regula efectivamente las funciones de la autoridad municipal y a sus relaciones con la sociedad local y sus ciudadanos en lo individual, teniendo por lo mismo plenas funciones de derecho.

REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL Y UN CONCEPTO FEDERAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y DE LA CIUDADANÍA

El particular marco jurídico que regula a los ayuntamientos, desde el horizonte de las relaciones políticas, puede dividirse en dos grupos, que a su vez corresponden a dos fases del ciclo de la institución. El primero corresponde a la legislación que constituye (integra) a la institución misma, compuesta por las leyes estatales elaboradas por las respectivas legislaturas, en congruencia con lo dispuesto por las constituciones estatal y federal. El segundo grupo se refiere a las leyes y a los reglamentos municipales que son relativos al funcionamiento o ejercicio del gobierno municipal. La diferencia entre ambos grupos del marco jurídico radica así en las distintas funciones y ubicación en el ciclo de la institución municipal, pero especialmente en el margen de autorregulación que se reconoce al propio ayuntamiento. En la función constitutiva y originaria, el ayuntamiento es determinado externamente de manera plena. En la función relativa a su ejercicio, existe una combinación de determinación externa y de autorregulación.

Las leyes electorales y administrativas que configuran las bases de la institución municipal reflejan el papel de los congresos de los estados como los órganos que instrumentan las relaciones de subordinación jurídica de los ayuntamientos frente a los sistemas federal y estatal. Los congresos estatales delimitan los entornos concretos del *ser* y el *hacer* de la institución municipal, si bien no agotan los contenidos específicos de este último, esto es, su *cómo* concreto.

En este último aspecto es donde se abre el espacio para la autodeterminación de los ayuntamientos, o bien, lo que se ha dado en llamar su rango de autonomía. Al respecto, cabe hacer notar que debido a la determinación constitutiva que tienen los congresos estatales, dicha autonomía se encuentra acotada y restringida al hacer, es decir, esencialmente al funcionamiento operativo.

Dentro del rango de *funcionamiento* es donde se inserta la reglamentación municipal o el derecho municipal, en lo que cabe

concebirlo de esta manera. A partir de este contexto acotado es donde la reglamentación municipal tiene la posibilidad de concretar o especificar los derechos políticos y humanos de los ciudadanos, promoviendo su traducción a referentes cotidianos, si bien los contenidos de la reglamentación sólo pueden tener por eje a las relaciones de los ciudadanos con la institución municipal y con las funciones o servicios que ésta tenga reconocidos por el derecho estatal y federal.

Desde la perspectiva de un ciudadano habitante de un municipio del país, resulta vital el desarrollo del derecho municipal en una dirección que traduzca a su entorno inmediato los derechos humanos y políticos fundamentales. Dentro del eslabonamiento del sistema de derecho federal, si esta última fase no se cumple, es decir, si la reglamentación municipal sigue ignorando (o es ignorada por) esos derechos, el entorno municipal genera dos situaciones adversas. La primera, de una institución con posibilidades de desviar su funcionamiento fuera del marco legal (ruptura del principio del Estado de derecho); y la segunda, que la ciudadanía sea una categoría “incompleta”, es decir, cubierta para el entorno federal o estatal, pero sin práctica (o con escasa práctica) ante el entorno municipal.

En este sentido, la reglamentación municipal y su efectivo ejercicio constituyen uno de los grandes retrasos en la modernización política del país. En general, el retraso es de todo el sistema normativo municipal, pero notablemente destacan los huecos en la especificación de los derechos políticos de los ciudadanos frente al funcionamiento de este orden de gobierno. Mientras esta situación no se corrija, no sólo se enfrenta a una categoría de ciudadanía incompleta, sino a la imposibilidad de consolidar al Estado de derecho en el espacio local, es decir, en el entorno cotidiano de los habitantes del país.

La población natural de la problemática expuesta son, en primer término, los ciudadanos de los municipios del país. Pero de manera más específica, los miembros de los cabildos: regidores, síndicos y presidentes municipales. Son ellos quienes tienen la facultad de avanzar en la reglamentación municipal y, por este medio, especificar los derechos políticos fundamentales desde y para el escenario de las sociedades locales. Son quienes pueden completar el círculo de la ciudadanía para los habitantes de su municipio.

La adecuación de la reglamentación municipal –y de las propias instituciones del ayuntamiento– para la realización plena

de la ciudadanía es una tarea de gran complejidad, reconociendo que su forma concreta puede variar en cada municipio. El sentido específico de la igualdad ante la ley, de la libertad de expresión, de información, de reunión, de asociación, de participar en los asuntos políticos, de igualdad de acceso a los servicios, son derechos susceptibles de múltiples formas prácticas. Participar en los asuntos públicos, por ejemplo, puede traducirse en formas de representación ciudadana en los órganos que toman las decisiones en los ayuntamientos; o formar parte de las instancias de consulta o de planeación municipal; o crear organizaciones civiles con una interlocución reconocida por las autoridades locales; o bien, acceder a mecanismos de consulta directa sobre las políticas públicas municipales (referéndum, plebiscitos, foros, consultas, etc.).

Como se puede deducir del ejemplo anterior, la realización concreta de los derechos ciudadanos implica un gran esfuerzo de creatividad para ser traducidos a la reglamentación municipal y al funcionamiento cotidiano de los ayuntamientos. Más todavía, porque la propia evolución de la institución municipal implica la modificación de su estructura orgánica, haciendo entonces de la adecuación de los derechos políticos un ejercicio permanente. Si se amplían las funciones municipales, si se hacen más complejas las existentes, si se hacen con muchos o menores recursos, si se amplía o restringe la cooperación intergubernamental, entre otras posibilidades, en cada una la concreción de los derechos ciudadanos se ve obligada también a adaptarse.

La realización municipal de los derechos políticos es así una necesidad del sistema federal y de la propia categoría de ciudadanía. Añadimos ahora que tiene como rasgo distintivo el ser un proceso en intensa transformación. Es dinámico si se le aprecia desde el conjunto de municipios del país; pero también asume esta característica desde el horizonte individual de cada municipalidad y de su particular evolución institucional.

El tiempo político vigente en el país, de consolidación democrática, tiene, entonces, una enorme tarea pendiente en el entorno municipal. De hecho, con una dinámica (muy) lenta, se está avanzando en la concreción de los derechos políticos ciudadanos en su relación con los ayuntamientos. No obstante, en general, los actores políticos (partidos, fundamentalmente) no son plenamente conscientes de esta tarea. Los avances que pueden contabilizarse en los municipios del país "van ocurriendo", derivados de las circunstancias inmediatas, pero no como producto de un proyecto deliberado de ampliación de la democracia y de los derechos ciudadanos.

*Los derechos civiles y políticos fundamentales
y el sistema federal de gobierno*
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2000.
La edición consta de 12,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de
Capacitación Electoral y Educación Cívica
del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL