

## Presentación

El Estado de derecho, caracterizado por el sometimiento del poder público y de toda la población a lo establecido en la ley, supuso un innegable avance para abandonar el modelo absolutista. Bajo el principio de igualdad ante la ley, se transitaba hacia un nuevo modelo estatal que garantizaba el anhelado control del poder político. Pero si bien este nuevo modelo respetaba los derechos civiles y políticos y pretendía la eliminación de privilegios, esto se logró de manera parcial, ya que no fue posible eliminar las diferencias sociales.

Este modelo legalista se caracterizaba por la rigidez en la formación y aplicación de leyes, dándole preponderancia al legislador. Los jueces, al igual que los demás operadores del derecho, eran meros aplicadores de la disposición legal. Además, la ley se consideraba como única respuesta a los conflictos sociales, eliminando de ella los valores y principios de una comunidad. Un modelo que dio repuestas a sociedades homogéneas que se agotó en la transición hacia sociedades heterogéneas.

Por otra parte, el modelo jurídico también tuvo una evolución importante a partir de la Segunda Guerra Mundial, que nos llevó a repensar el derecho y adaptarlo a la transformación social y del propio Estado; cambio que a finales del siglo pasado se materializó en la construcción de nuevas teorías o corrientes del constitucionalismo, con una visión más abierta, en la que la Constitución asume un papel preponderante como marco de referencia y validez de todo el sistema jurídico. Avanzamos hacia una constitucionalización del derecho.

Ahora, la interpretación de todo el sistema jurídico se hace desde la Constitución, pero con una función maximizadora de los derechos humanos. Faculta y obliga a los operadores del derecho para realizar una interpretación más allá del trabajo cognitivo, desde los valores y principios que identifica y persigue el Estado, los que, entendemos, son los de garantizar la protección de los derechos humanos para mejorar la calidad de vida de la población.

La transformación social hacia estructuras más plurales derivó en la necesidad de diseñar nuevos modelos para atender las exigencias actuales. Derivadas de la globalización económica y el desarrollo de los medios de comunicación, aunado a la movilización, tenemos ahora conformaciones sociales heterogéneas que representan mayores exigencias y complejidad para el Estado. Las exigencias aumentan y el Estado enfrenta mayores retos para darles respuesta. El contexto social moderno exige gobiernos abiertos a la participación permanente.

La calidad en la democracia es la reivindicación contemporánea. Para medir la calidad de la misma no solo se deben respetar los derechos políticos y las libertades civiles: además se requieren gobiernos sensibles que escuchen y atiendan las necesidades de la comunidad. Para ello, se debe abrir mecanismos de participación constante y permanente en los que la población sea corresponsable con el actuar público, por medio de la participación y la vigilancia.

Entre los nuevos problemas que enfrenta el Estado constitucional de derecho destaca la corrupción. Este mal ha lacerado las democracias contemporáneas, ya que su impacto negativo no se circunscribe al ámbito económico. Afecta el funcionamiento del Estado, debilita la legitimidad institucional e impacta negativamente en la calidad de vida de todos. Es un fenómeno que se extiende en todas latitudes y se encuentra lejos de ser exclusivo de los países cuyas democracias no se han consolidado o de aquellos en los que ni siquiera se visibiliza. Existe en todos los ámbitos de una sociedad, incluso en las democracias robustas. La democracia no es aquel sistema en el que se dejan de cometer delitos o conductas ilegales, sino en el que se institucionalizan los mecanismos para que, bajo el marco de la legalidad, se sancione a quien incurra en la comisión de este tipo de actos.

## Presentación

---

La corrupción afecta al Estado de derecho y a la democracia constitucional. Indudablemente, se han dado pasos importantes y significativos para combatirla y finalmente erradicarla, pero aparentemente todo ello ha sido insuficiente. Si bien el combate a la corrupción se impuso en la agenda nacional como una necesidad para recuperar la legitimidad de las instituciones y mejorar la calidad de vida, también se incluye en la agenda internacional.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción fue el primer instrumento internacional en la materia. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es fundamental el combate a la corrupción, ya que es necesario para el fortalecimiento de los derechos humanos y, en consecuencia, para el fortalecimiento de las democracias. Por ello, es un tema de actualidad cuyo análisis requiere de todos los sectores, a fin de ofrecer respuestas que abonen a lo ya realizado.

Con esa intención surge la idea de publicar el presente libro, como espacio plural e interdisciplinario que acoge las voces de expertos y especialistas en la materia, quienes, desde una visión crítica, fortalecen este debate y ofrecen interesantes y ricas propuestas. La obra congrega a destacados académicos y funcionarios públicos de primer nivel que aportan desde su trabajo institucional hasta la lucha constante y permanente contra este mal que nos aqueja.

Jaime Cárdenas parte de un análisis del Estado constitucional de derecho, encontrándolo deficiente, toda vez que existe, principalmente, un desequilibrio de poderes a favor del ejecutivo y se carece de controles institucionales horizontales y sociales eficaces para controlar ese poder. Por ello, apunta a la necesidad de reformular todo el sistema institucional de nuestro país. Centra su crítica en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dada la ambigüedad y falta de mecanismos efectivos que ataquen la impunidad, con lo cual concluye que el Sistema Nacional Anticorrupción no cumple, desde su diseño, con la finalidad para la cual fue creado.

María Elena Guadarrama nos ofrece un análisis sobre la relación entre el constitucionalismo dialógico y los principios de transparencia y participación que subyacen al concepto de Esta-

do abierto. Realiza un recuento de cómo han incrementado los esfuerzos de la población para participar cada vez más en la toma de decisiones que inciden en la esfera pública. Sostiene que para avanzar hacia entornos más participativos debe, por una parte, garantizarse la igualdad de todas las personas, con el compromiso de los tres poderes clásicos, a fin de generar un equilibrio. Por último, nos muestra un ejercicio comparativo de casos de éxito.

Alonso Vázquez Moyers hace una revisión histórica, precisando que esta debe entenderse por rupturas políticas y sociales, es decir, un producto o acontecer social, y no solo un lapso de tiempo determinado. Sostiene que la forma del poder es inacabada y que los cambios de los regímenes políticos están acompañados de un diseño institucional específico. Considera que tras el cambio de partido en el poder, en 2000, no existió un cambio real de los poderes económico, político, cultural y académico, con lo que se permitió la ascensión del neoliberalismo. Considera que la elección de 2018 fue una ruptura histórica de mayor envergadura y desde ella analiza cuáles son los desafíos de las instituciones ante el nuevo discurso.

Jesús Homero Flores Mier parte del avance que ha existido en México en materia de derecho de acceso a la información y transparencia. Sostiene que allí radica un elemento esencial para que la población esté informada y participe en la toma de decisiones públicas en consecuencia, además de fortalecer la legalidad del modelo democrático. Considera que, gracias a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus similares en las entidades federativas, el combate a la corrupción no solo es posible, sino una realidad en México.

Eric Horacio Hernández López realiza un recorrido histórico del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en nuestro país. Comienza desde los albores con los trabajos del Grupo Oaxaca hasta llegar a las últimas reformas que han fortalecido estas materias, haciendo hincapié en las vicisitudes y problemas que a lo largo del camino se fueron presentando en todas las entidades federativas. Finalmente, concluye que el problema de la corrupción en México es sistemático y propone un diseño institucional y políticas públicas adecuadas para su combate.

## Presentación

---

Benjamín Vargas Salazar nos habla del reto del combate a la corrupción en el Estado constitucional partiendo de un enfoque penal. Resalta los avances que en este sentido han existido y hace una revisión de los mismos, desde la reforma constitucional en materia penal y todo el andamiaje jurídico que de la misma se desprendió. Si bien reconoce que los progresos han sido muchos e importantes, también considera que este es un trabajo inacabado que requiere la creación de una política criminal para el combate a la corrupción, así como la revisión y fortalecimiento de la naturaleza y estructura de las fiscalías anticorrupción.

Santiago Nieto Castillo y Abdías Olguín Barrera evidencian que la corrupción es uno de los problemas contemporáneos más extendido en el mundo y que, particularmente en México, ha impactado negativamente en el modelo democrático. Por ello, analizan extensivamente este fenómeno y proponen mecanismos de prevención de la corrupción. Explican que no basta con identificar los actos de corrupción, sino que es necesario además hacer un seguimiento de la ruta que se sigue para ello. Destacan que un control democrático por la sociedad requiere del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, proponen la creación de grupos de trabajo interinstitucionales.

Gerardo Servín Aguillón señala la importancia de que la democracia no se agote en lo electoral, sino que sea un verdadero sistema de gobierno que, de manera transversal, impacte en todos los ámbitos de nuestra vida. Explica que la democracia, como forma de gobierno, busca la legitimidad del sistema, y por ello genera la obligación de los entes públicos para su cumplimiento institucional, pero además debe entenderse como la actividad para garantizar los derechos vitales. Finalmente, hace hincapié en la necesidad de integrar los valores de una comunidad para que la democracia funcione. Concluye que es fundamental la construcción de una cultura de la ética en la función pública para el fortalecimiento del Estado constitucional.

Enrique Rabell García aborda el tema del presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana directa, cuya finalidad es fortalecer el Estado constitucional de derecho. Para ello, hace un abordaje histórico sobre esta figura en el con-

## JAVIER RASCADO PÉREZ Y ROGELIO FLORES PANTOJA

---

texto internacional latinoamericano, para finalmente concluir con las experiencias en nuestro país, con el objeto de demostrar que existe gran variedad de modelos. Concluye con su propuesta y con las condiciones que se requieren para una efectiva implementación del presupuesto participativo en Querétaro, pasando estas por la voluntad política y el diseño institucional.

Tal es la propuesta que en este trabajo conjunto de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro y el Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro se ofrece a la comunidad en general, con el propósito de abonar a la discusión y propuestas actuales para el fortalecimiento del Estado constitucional de derecho.

JAVIER RASCADO PÉREZ  
ROGELIO FLORES PANTOJA  
Querétaro, México, diciembre de 2020