

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

José Rodolfo Arturo VEGA*
José Luis GARCÍA VÁZQUEZ**

Históricamente, México ha vivido acontecimientos y hechos que han puesto en evidencia, por un lado la violación sistemática de los derechos humanos, los que han desencadenado un sinnúmero de movimientos políticos, sociales y jurídicos; por otro lado, México se ha constituido en un bastión importante en la generación y establecimiento de propuestas e instrumentos que han dado cause al establecimiento gradual y evolutivo de cartas constitucionales que han expresado el sentir de la población mexicana, fundamentalmente en 1917 que plasma para México y el mundo, los denominados derechos sociales; a tal reconocimiento se acompañan instrumentos jurídico-constitucionales para su protección.

Existen diversas propuestas teóricas en el mundo y en México que explican y que comprueban que los derechos humanos son el principio y fin de toda institución político-jurídica, y que constituyen la columna vertebral de la organización político-social, traducidos en principios y valores plasmados en la Constitución de México.

* Maestrías en administración pública en el INAP de España y en derecho constitucional y amparo, es presidente del Instituto de Administración Pública de Estado de Querétaro, A. C. IAPQ, catedrático de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

** Estudios de maestría en derecho constitucional y amparo, coordinador académico de IAPQ-FUNDAp.

Como consecuencia de lo anterior, y en razón de su propia naturaleza, deriva el reconocimiento implícito y explícito de una teoría y práctica de los derechos humanos como factor de desarrollo y estabilidad de la nación. Sin embargo, se sigue cuestionando el cumplimiento y respeto de estos derechos humanos, algunos de ellos considerados y denominados como fundamentales.

Vivimos un presente en el que los derechos fundamentales no sólo deben ser considerados como principios organizativos, sino también como constante-evolutiva de mejores condiciones de vida, lo que al parecer, hoy presenta la cara contraria, baste con observar los índices de justicia/seguridad o de injusticias e inseguridad pública, lo que desprende, entre otros de que el “número de presuntos delincuentes ha crecido a un ritmo anual promedio de siete veces mayor del que registra el incremento poblacional en los últimos 15 años... el número de homicidios intencionales por cada 100,000 personas registra promedios superiores al de países antaño considerados altamente violentos”¹ donde México obtiene un porcentaje de un 20% en relación con el 15% de Rusia y el 15% de Estados Unidos y el 5% de la India, según información tomada de *Nexos*.² También podemos apreciar de que el impresionante incremento de la delincuencia que conlleva un alto grado de impunidad, desconfianza, injusticia, ineficacia y corrupción en la administración de la justicia según podemos observar.

Según fuentes oficiales, en México anualmente se denuncian un millón 400 mil delitos, pero más del 80% de las víctimas opta por no presentar la denuncia correspondiente, lo cual implica que en realidad se comenten en el país alrededor de 7 millones de delitos al año. Aunado a esto, sólo el 13% de los delitos se someten a proceso (182 mil), mientras que de ellos se resuelve apenas el 4% (aproximadamente 56 mil). Según estos datos, sólo

1 “El rostro de la inseguridad en México, reporte especial”, *Dossier Político, Análisis y Prospectiva*, México, vol. 1, núm. 8, 1 al 15 de octubre de 1999, p. 22.

2 *Nexos*, núm. 261, septiembre de 1999

20% de los delitos cometidos son denunciados, y de estas denuncias, únicamente 4% prosperan.³

Lo anterior nos demuestra la poca efectividad de los instrumentos jurídicos establecidos para alcanzar el desarrollo de los derechos humanos en México y en Querétaro, entre otros, en materia de seguridad en bienes, personas y derechos. El acceso a los servicios básicos (vivienda, salud, educación), son otro de los aspectos extraordinariamente importantes que se ligan al empleo-ingreso, conceptos que son regulados constitucionalmente como derechos —garantías individuales y sociales— aún difícilmente realizables al menos para un buen sector de la población, pese al reconocimiento de diversos derechos individuales o de grupo y de la existencia de diversos instrumentos constitucionales como el recurso o juicio de amparo y de la implementación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

De una revisión histórica-constitucional, observaremos que efectivamente se ha avanzado en la protección y desarrollo de los derechos humanos, baste inferir la constitucionalidad de los derechos individuales y sociales y la incorporación de diversos instrumentos jurídico-procesales, como de reformas tendientes a fortalecer las instituciones de justicia aunque no siempre con los resultados esperados.

La importancia de los derechos humanos no sólo se reconoce en el ámbito nacional, sino también en el plano de las entidades federativas. Lo cierto es que la realidad pone día con día en “entredicho” dicha preocupación, que enfrenta una desorbitada actividad del Estado y en particular del gobierno y de su administración pública que limitan o desconocen los derechos subjetivos públicos antes referidos. Esto independientemente del tránsito y ensanchamiento de los derechos individuales o de primera generación; de los sociales o de segunda generación; de los difusos o de tercera generación; y los de género o de cuarta generación,

3 *Op. cit.*, nota 1.

concepciones que replantean asimismo nuevas acciones y más eficacia de las autoridades públicas.

Aunque persisten las discusiones teóricas, conceptuales y metodológicas acerca del alcance y protección de los derechos humanos, resaltándose aspectos cualitativos y cuantitativos en su reconocimiento, como en su aplicación. Desde hace veinticinco siglos ya se planteaba dicha discusión, partiendo de la idea de que el individuo es principio y fin de toda institución social, política y jurídica, de lo que derivan diversos estudios que así lo destacan, es el caso de Heindengger en *El ser y el tiempo* y Sartre en *El ser y la nada*. Reflexiones que explican la relación entre el individuo y el derecho; entre el derecho y el Estado, de ello se desprenden los siguientes supuestos:

a) La existencia de un régimen constitucional que integra normas jurídicas y políticas que estrictamente limitan la acción del poder.

b) La definición de una lista, una declaración, o de un capítulo de derechos y libertades, individuales y colectivos que justifican y frenan el ejercicio del poder.

c) La incorporación de uno o varios mecanismos o instrumentos de defensa constitucional que garanticen la supervivencia del propio ordenamiento, lo que a su vez se traducirá en una garantía para respetar, desarrollar y ensanchar los derechos fundamentales, individuales y colectivos.

Al verificar la existencia de estos derechos-valores y la estructura jurídico-política de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, comprobamos que ésta quedaría incompleta si dentro de ella no reconocemos otros derechos que, aunque sin ser materiales, sin son aleatorios y definitivos para el respeto y cumplimiento de los primeros, queremos decir, de derechos también fundamentales de carácter secundario que de alguna forma van ligados y unidos a los considerados así en su sentido estricto —de libertad, de igualdad y propiedad—, de ahí la necesaria incorporación de derechos complementarios o secun-

darios, de cuyo cumplimiento y desarrollo, dependerá la efectividad de los primeros llamados materiales.

La falta de tratamiento integral para su protección en la Constitución y la limitada o casi nula participación (al menos directamente) de los poderes y de los ciudadanos con relación a los derechos humanos, provoca inconsistencias en el ejercicio, protección y desarrollo de los derechos humanos en Querétaro.

El avance social, cultural, económico y político de México en general y de Querétaro en particular, implica una nueva dinámica, más compleja, a la que tienen que responder las instituciones públicas y por tanto el estado y sus poderes. Por ello hoy los derechos no sólo presentan un tinte de pluralidad, es decir, del reconocimiento integral de todos los mexicanos, de sus derechos e intereses, lo que plantea la exigencia de establecer o implementar más y mejores instrumentos jurídicos que así aseguren el cumplimiento de los derechos y que aseguren el desarrollo de los mexicanos y de su sociedad. Se considera necesario crear otras alternativas, mecanismos o instrumentos de diversa naturaleza que directa o indirectamente faciliten o garanticen el establecimiento y la plenitud de los derechos humanos fundamentales.

En razón de lo anterior, es conveniente reconocer la extraordinaria importancia que pueden tener otras instituciones, públicas, privadas o sociales, que aunque en el origen o naturaleza de sus funciones no se encuentre la defensa directa de los derechos, bien pudieran coadyuvar en su desarrollo. Es el caso de los organismos autónomos y de las ONGS, que se presentan como una alternativa viable que coadyuven en la vigencia de los derechos humanos.

En México a pesar de tener un avance constante en el orden jurídico-constitucional y vanguardista en el plano internacional, la Constitución aún no prevé todos los mecanismos necesarios para lograr la eficacia y eficiencia de los instrumentos establecidos para lograr la plenitud y desarrollo de los derechos humanos.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro Artega por inercia, no regula con la suficiente amplitud, ni prevé

los mecanismos necesarios y suficientes para proteger, asegurar y desarrollar los derechos humanos.

Por ello, y dada la difícil situación política, económica, social y cultural por la que atraviesan la sociedad mexicana y la queretana específicamente, y con ello de sus instituciones y particularmente las relacionadas con los derechos humanos-fundamentales, es necesario revisar e interpretar íntegramente, desde la perspectiva de los derechos, el capitulado de la Constitución de Querétaro, de tal manera que se inscriban aquellas partes o aquellos derechos que brillen por su ausencia.

Es necesario ampliar o crear nuevos mecanismos jurídicos que directamente se inscriban en el texto constitucional para reconocer, preservar y proteger los derechos humanos.

Para lograr la eficacia y plenitud de los derechos y por ende de los instrumentos y fines para los cuales fueron creados, será necesario no solo analizar e interpretar los vigentes mecanismos constitucionales, sino buscar en incorporar nuevas alternativas que se traduzcan dentro y fuera de la Constitución en efectivos instrumentos de protección de los derechos humanos.

Por tanto será necesario que los poderes precisen y asuman nuevas facultades (directamente) que constitucionalmente se establezcan para proteger, ensanchar y desarrollar los derechos humanos.

Por la visión integral de los derechos humanos, será necesario buscar otros mecanismos e instituciones dentro de la Constitución, como la que prestan los organismos constitucionales autónomos, y aún fuera de la Constitución a través de la participación ciudadana y social que entre otros encabezan las organismos no gubernamentales para generar una cultura, un respecto y la protección de los derechos humanos en Querétaro.

El contexto social actual, implica de un mayor involucramiento de instituciones tradicionales y nuevas, de naturaleza jurídicas diversas como las públicas, las privadas y sociales, por ello, y en el marco de la Constitución y de sus leyes reglamentarias, debe inscribirse la importancia de estas instituciones para que se su-

men al respeto y protección de los derechos humanos, por tanto será conveniente dotar de facultades y recursos a instituciones públicas que garanticen los derechos humanos, como lo pueden ser los organismos constitucionales autónomos, o bien, para crear nuevos que ex profeso tengan como misión dicha facultad.

Respecto de los organismos e instituciones privadas y sociales, es conveniente instrumentar un marco jurídico y político que asimismo permita su participación en el reconocimiento, protección y desarrollo de los derechos del hombre. Consecuentemente tendremos una cultura de los derechos humanos que facilitará, involucrando a todas sus partes (ciudadanos, instituciones y autoridad), el pleno desarrollo de estos valores y principios fundamentales de la Constitución, del ordenamiento y de la democracia de Querétaro, los derechos humanos.

Indudablemente que será de utilidad para las instituciones directamente vinculadas al desarrollo, respeto y protección de los derechos humanos tal como la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al Poder Judicial, a la Procuraduría General de Justicia, a los cuerpos de seguridad. Indirectamente, y como ya lo hemos señalado a los otros poderes del Estado, a los que formulen leyes y administren recursos y que incidan en el desarrollo de los derechos humanos. Tendrá por tanto aplicación y uso en nuestro estado y municipios, lo que implicará actualización, ampliación y control de sus facultades al modernizar el marco normativo y su régimen administrativo, por lo que se propondrán adecuaciones, reformas legislativas y propuestas para crear nuevas instituciones constitucionales con carácter de autónomo, o en caso de que existieran, dotarlas de tal carácter

Una variable más que se deberá considerar para propiciar el estudio y la búsqueda de alternativas en los estados y los municipios, es justamente la idea de que en las entidades federativas, es donde los ciudadanos viven, que es donde se activan dos problemáticas: 1) que es el lugar donde se ponen en vigencia y en donde desarrollan básicamente los derechos humanos (prestación de bienes y servicios); y que es también, lamentablemente el lu-

gar —lógico y formal— en razón de la proximidad y de la frecuencia, donde se violentan, lastiman, atropellan y desconocen los derechos humanos y fundamentales, principalmente por el quehacer público. De ahí la necesidad de que las autoridades y los gobiernos y poderes de los estados y muy importantemente de los municipios, de que tengan más facultades y atribuciones que directa o indirectamente vincule a los derechos humanos. La promoción y fomento al respecto de los mismos, en forma substancial, dependerá del grado y la cantidad de acciones que se den en esos ámbitos, que contrariamente coincide con la incidencia que limita y restringe, en otras palabras, por el sólo hecho y claro esta, de derecho, de que dichas autoridades se vean más involucradas en la problemática de los derechos humanos, estos se verán altamente beneficiados. Desde esta perspectiva el “nuevo federalismo” presta una oportunidad única para lograrlo.

Desde otra perspectiva también hay que generar los suficientes mecanismos jurídicos y políticos que le permitan a los estados y municipios para responder, adecuar y porque no decirlo, para protegerse “como instancias gubernativas” y proteger a los derechos humanos, como efecto de las nuevas condiciones que impone el concierto internacional, particularmente se aprecia en el terreno de los derechos humanos, baste recordar la condición democrática-económica que establece la Carta Europea de los Derechos Humanos, para establecer, regular y mantener cualquier tipo de intercambio y colaboración internacional.

Se refrendan los señalamientos de Kelsen y Jellinek en relación a las partes formal y material de la Constitución, identificando dichas partes en las diversas Constituciones estatales, de donde se desprende, por ende, que los estados sí pueden establecer —con relación a la parte dogmática—, disposiciones que garanticen la libertad y el respeto a los derechos humanos, inclusive pueden establecer otras que deriven de las enunciadas. En relación a la parte pragmática-orgánica, también pueden establecer o ampliar requisitos o limitaciones, aunque ciertamente existen los parámetros establecidos en la federal.

Se pueden derivar otras garantías “*previstas en las Constituciones estatales*”, mientras no contradigan a la federal, esto es, que sí es posible que establezcan ciertas garantías específicas. También cabe la posibilidad de establecer disposiciones que faciliten o garanticen el ejercicio de una garantía individual ya establecida en la Constitución federal, por ejemplo, en Querétaro y en Chihuahua se establecen plazo —8 días— para el ejercicio del derecho de petición; en otros estados de la República —hablando de derechos— se establecen preferencias para los ciudadanos locales para puestos, empleos, para dar alimento a los presos (Chihuahua), o el derecho a ser informados de las actividades de las autoridades (Querétaro), así sucesivamente se van dando más ejemplos relacionados con la protección de la familia, los ancianos, la cultura, lengua, el derecho de los indígenas a tener procuradores o jueces de su lengua o tener traductores, etcétera.

La supremacía constitucional, principio fundamental de la estructura piramidal kelseniana, también es aplicable a las Constituciones locales, que se interpreta como orden y unidad —de donde el derecho regula su propia creación, estableciendo el que una norma jurídica determine la forma en que otra es creada, así el contenido de la misma—, y rige para todas las autoridades, federales, estatales y municipales, sometidas consecuentemente a un control constitucional vía órganos políticos, judiciales, especializados o a través del amparo —hoy se pueden agregar las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad—, estos últimos instrumentos de relevante importancia para la defensa constitucional de los estados y municipios. Se puede señalar que por lo general en los estados no hay medios directos para el control de la constitucionalidad —hecha excepción de los estados de Veracruz, Coahuila y Tlaxcala que recientemente han incorporado instrumentos locales—, por tanto no se otorga dicha facultad a ninguna autoridad local, sin embargo se considera, que si los estados gozan de soberanía para otorgarse una Constitución, también gozan de la facultad soberana para dotarse de instrumentos y organismos facultados para reparar las violaciones

al pacto estatal y sobre todo para vigilar la constitucionalidad de las leyes locales, vista desde la misma perspectiva de la Constitución local. Lo anterior fortalecería ampliamente el orden local, máxime cuando se refiera a las particularidades de cada estado, aunque es factible que:

...si el acto reclamado viola un garantía individual local (constitucional), el quejoso pudiera alegarlo en sus conceptos de violación para justificar que por esa misma razón se transgrede la Constitución federal, y de resultar aquéllos fundados, la protección constitucional tendría como efecto anular el acto reclamado, restituyendo al petionario del amparo en el goce de la garantía violada. De esta forma se defendería la Constitución local, por no existir un órgano o tribunal que tenga facultades para garantizar y velar por la plena observancia del al Constitución local.

Como se observa, a las Constituciones locales, cuando se reclaman violaciones constitucionales, se les da el trato como si se tratase de cualquier ley ordinaria o de un reglamento, lo que no debe ser así teniendo presente el carácter soberano de cada entidad, de ahí la urgencia de que en todos los estados de la República, en sus Constituciones deberían prever instrumentos o mecanismos de control constitucional, y en tal supuesto se pudiera facultar al los tribunales superior de justicia —como ya está establecido en Veracruz Coahuila y Tlaxcala—, ello sin embargo no excluye la posibilidad de incorporar una serie de principios a los cuales deberían ajustarse estos órganos de control estatal de la constitucionalidad. Por lo que se considera que los supuestos regulados en general para el amparo, no son procedentes sino se afecta a la misma Constitución federal.

La oportunidad esta ahora en los estados, en el momento en que nacionalmente se reinterpreta el federalismo, llamado así por sus seguidores, a partir de 1910 que se constituye en una de las banderas del movimiento y lucha revolucionaria, lográndose que en la Constitución de 1917 se reafirmará al estado federal mexicano antes referido, planteado en los artículos 41, 115 y princi-

palmente en el 40, que señala que “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”, que como observamos exalta entre otros, el respeto a la soberanía de los estados y como consecuencia, la autonomía municipal, de cuyo concepto surge la aceptación, pudiera decirse, de una doble constitucionalidad u órdenes constitucionales interdependientes pero complementarios para la salvaguarda de la unidad nacional y el respeto de los derechos y libertades, hablamos del federal y del estatal o local propiamente dicho.

En México y en Querétaro ciertamente ya existen algunos, pero se propone el perfeccionamiento de algunos de los ya existentes, igualmente se propone la creación de otros “nuevos”, órganos constitucionales como el tribunal constitucional, sea mediante control difuso o concentrado pero definido y que articulen la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria; el *ombudsman* con mayores facultades e independencia y basado en un servicio civil de carrera; la contraloría o tribunal de cuentas retirado del ejecutivo porque internamente ya está cubierto por la Secretaría de la Contraloría, como pudiera ser el órgano o instituto superior de fiscalización tanto a nivel federal, como en el plano de los gobiernos estatales, por ello es importante destacar la reciente creación de la *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*, publicado el 30 julio de 1999, según podemos observar de lo señalado en la Constitución política:⁴

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá *autonomía técnica* y de *gestión en el ejercicio de sus atribuciones* y para *decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones*, en los términos que disponga la ley”.

4 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.

Los organismos no jurisdiccionales protectores de derechos humanos o mejor conocidos como organismos constitucionales autónomos protectores de los derechos humanos, de creciente importancia en los ámbitos nacional-internacional, no son tan bien vistos por la estructura institucional “tradicional” de procuración de justicia de las naciones —jueces, magistrados e inclusive en el gremio de los abogados—. Sin embargo, día con día es creciente su presencia no solo en el ámbito de la protección de los derechos humanos, sino también en su promoción y desarrollo, a grado tal es su importancia, que en algunos casos se han constituido en verdaderas instancias del cambio político.

Lo cierto es que son instancias que no pretenden sustituir a ningún organismo o institución particular de la procuración o administración de justicia, al contrario, se suman a los esfuerzos nacionales, por ello es creciente la corriente doctrinal que cree necesario crear o incrementar la presencia de este tipo de organismos especializados, organismo constitucionales autónomos que tengan una participación hasta donde los derechos humanos lo exijan —nacional-internacional—, aunque es conveniente precisar que tienen un mínimo de facultades y competencias nacionales, sin embargo, no debe excluirse su actividad en el plano internacional. Es difícil sujetar en lo particular a este tipo de organismo a un procedimiento particular, por sus características propias.⁵

Querétaro por tanto, requiere de nuevas formas —directas e indirectas—, de nuevos mecanismos e instrumentos que coadyuven en la delicada labor de alcanzar el *estado social y democrático de derecho*, pero para ello será necesario cumplir con tres puntos básicos:

1) El tratamiento conceptual y metodológico que de manera “integral” plante la problemática de los derechos humanos y por consecuencia del ordenamiento jurídico.

5 Véase en Martínez Bullé Goyri, Víctor, “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *De-recho procesal constitucional*, pp. 585 y ss.

2) La identificación “actualizada” y “congruente” de la realidad que presenta México en general y Querétaro en particular, desde las diversas perspectivas; la jurídica, política, la social, la económica, etcétera.

3) Alcanzar y aplicar nuevos instrumentos para la protección de los derechos humanos, basados ellos en formas diferentes a las tradicionales, es decir, desde perspectivas y formas diferentes, donde participen con mayor protagonismo y responsabilidad, aquellos que pueden beneficiarse o perjudicarse en razón de la vigencia de los derechos humanos. La participación ciudadana y social, puede ser por tanto, una alternativa estatal, nacional e internacional.

Desde una perspectiva de los derechos humanos y esencialmente de la de los derechos fundamentales, la participación ciudadana y social se convierte en sí mismo una forma directa de ejercitar y poner en vigencia los consabidos derechos humanos. Constituyen por tal, todas las formas de participación del individuo, las garantías esenciales del orden jurídico, y por ende, de la construcción y ejercicio del poder público, por lo que destaca su vital importancia para detonar, sostener y justificar el desarrollo de una nación.

Con mucha razón se dice que la *garantía de la democracia* se da con el ejercicio de los derechos que la Constitución consagra y viceversa, que la garantía de los derechos constitucionales se logra con el ejercicio y la práctica ciudadana de la democracia. El motor central y básico por ende, significa la dinámica de los derechos humanos que no es otra cosa que la conducción ciudadana de sus intereses, ideas, creencias, y derechos, mediante una sistemática y ordenada participación en todos los ámbitos y sectores de la vida social. Diría José Carbonell “de no producirse se puede caer en situaciones de cerrazón y caciquismo”.⁶

6 Véase, Carbonell, José, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo”, Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Para cristalizar dichos conceptos debe diseñarse diversos programas y subprogramas como son:

1) Fortalecimiento de las instituciones democráticas nacionales a nivel estatal:

- El fortalecimiento de las constituciones y/o legislación nacional sobre protección de los derechos de grupos tradicionalmente marginados, como comunidades indígenas;
- El fortalecimiento de instituciones nacionales de protección de los derechos (por ejemplo, procuradurías de los derechos humanos, institutos de la mujer, etcétera);
- El fortalecimiento de la eficacia de los sistemas judiciales en las ramas constitucional y penal; en materia civil, asesoría en reformas completas a los sistemas judiciales y jurídicos para el mejoramiento de la eficacia de las instituciones de justicia existentes, según los intereses de cada estado; mejoramiento de los mecanismos de acceso de la ciudadanía a esas ramas, así como a la justicia constitucional.
- La creación de mecanismos de acceso del público a la información sobre las actividades gubernamentales;

2) Fortalecimiento de la democracia participativa:

- Servicios de promoción, diseño, desarrollo, aplicación o evaluación de instituciones como la iniciativa popular legislativa, el refrendo, la revocación del mandato, las audiencias públicas en el Congreso y las entidades administrativas, así como otras encaminadas a estimular la participación de los ciudadanos y los diversos grupos, menos o más organizados, que conforman la sociedad civil.
- Fortalecimiento y promoción de la organización y funcionamiento de los partidos, democratización interna, articulación y relación con la sociedad, financiamiento público y privado, proyección programática y garantías para los par-

tidos de oposición, entre otros. Su articulación y relación con la sociedad.

- Fortalecimiento de instancias representativas de la sociedad civil, poniendo el énfasis en los grupos tradicionalmente marginados, tal como los grupos indígenas, minorías, discapacitados, etcétera. Se podría privilegiar el apoyo a su organización, a la capacitación de líderes y al desarrollo de la capacidad propositiva de estos grupos (diseño de proyectos de ley, de políticas).
- Fortalecimiento de la participación política de la mujer, tanto a nivel “formal” (en partidos políticos, en el Parlamento, etcétera) como a nivel informal (liderazgo a nivel comunitario, en asociaciones cívicas, etcétera).

En cuanto a subprogramas, éstos tienen como premisa fundamental fortalecer los procesos democráticos específicamente a nivel de municipio y promover la participación de la comunidad en los procesos democráticos y las formas de gobierno local para que la democracia local signifique mayor bienestar para la comunidad y no solo redistribución de funciones dentro del aparato estatal.

- Programas de capacitación/liderazgo para grupos cívicos locales, con énfasis en la formación de jóvenes y de mujeres;
- Fortalecimiento de asociaciones municipales y de grupos cívicos locales;
- Reforma de los mecanismos reguladores locales permitiendo una mayor participación ciudadana.

En muchos países se vienen aplicando las diversas formas de participación ciudadana con resultados satisfactorios; en México, en algunos estados ya se han reconocido y practicado, pese a no tener una regulación general directa, uniforme y definitiva; el *plebiscito* ha sido la figura más usada, caso Distrito Federal y Morelos. También hay ejemplos de su regulación en las Constituciones locales y leyes secundarias, el *referéndum* en Guerrero

(artículo 25); *referéndum* y *plebiscito* Chihuahua (artículos 213 y 219 de la Ley Electoral); el *plebiscito*, el *referéndum* y la *iniciativa popular* en Tlaxcala; el *referéndum* y la *iniciativa popular* en Colima; y el *plebiscito*, el *referéndum*, y la *iniciativa popular* en Zacatecas. Todas ellas reconocidas entre los años de 1997 y 1998.

La posición que adopte la ciudadanía o su organización —política, territorial, etcétera— también se significará como una manera efectiva de participación con efectos políticos, jurídicos, económicos y sociales. Las relaciones que entablen y el tipo de relaciones que generen, se traducirá en una participación con consecuencias diversas que debe ser reguladas por el derecho. Si se observa en la evolución de la sociedad política mexicana, muchas de estas manifestaciones han dado pauta a reformas constitucionales que hasta la fecha se discuten, ejemplo, la organización y la manifestación de los ahorradores, del barzón, etcétera.

En el terreno público-administrativista, la participación ciudadana también se capitaliza para gestar bienes y servicios; para controlar y evaluar el desempeño institucional de los poderes y en forma individual las autoridades —titulares de los órganos—; para formular políticas públicas; y sobre todo para generar y participar en la toma de decisiones inherentes al quehacer público. Por eso, por la vinculación directa o más directa del municipio con los ciudadanos, cada día tiene más peso político, económico y administrativo, el quehacer de la autoridad municipal, que logra justamente a través de la vinculación, cercanía y participación de los habitantes de la comunidad, mediante Consejos de participación o colaboración ciudadana y de los patronatos que finalmente articulan los esfuerzos de la ciudadanía y de la autoridad pública municipal o estatal para el logro de un fin común —se dice programa determinado—.

Los gobiernos han ofrecido avances y mejoras a la población en sus programas gubernamentales, sin embargo, han quedado limitados los objetivos; aspectos como justicia social, desarrollo social, participación social, derechos humanos, democracia, go-

bernabilidad, finanzas públicas y descentralización han sido temas incorporados cada tres o seis años sin encontrar una verdadera instrumentación.

Entre otros aspectos que preocupa regular están las modalidades de participación de los ciudadanos o así llamado *tercer sector*, de donde se destaca: 1) la participación *ciudadana*, o la desarrollada directamente y que llega a sustituir la actividad del gobierno que juzga como superflua, inútil, ineficaz, etcétera; 2) participación *popular*, o consultas que anteceden a la implementación de programas comunitarios —sólo en su diseño—; 3) participación *social* o la participación grupal, común o interindividual —en el seno de una organización formal— para asegurar y defender sus intereses y derechos —como los difusos—; 4) participación comunitaria, que se traduce en el impulso de esfuerzos para mejor del nivel de vida, a través de su intervención en labores administrativas comunitarias —el suministro de servicios públicos—. En este último punto, México se ha distinguido porque en el pasado y aun en el presente, cuenta con diferentes formas ejemplares de participación como el *tequio* y el *calpulli*, entre otros.

Pasando a otro aspecto de la participación, se arguye que en un país, en un gobierno, o en un sistema político-administrativo en donde se combinan las formas de representación (directa e indirecta) y la participación (individual, social e institucional), alcanza la plenitud y el desarrollo, por lo que se puede calificar de un *Estado democrático y social de derecho*. El equilibrio y los procesos para alcanzar ambas manifestaciones; representación y participación —ciudadanos-instituciones—, viene a constituir el punto central de la política y el derecho, por lo que los límites y alcances que los definan, también tienen que ser regulados por las Constituciones políticas (federal y estatales). Las variables que en todo caso conectan con lo anterior, son diferentes, tal como la información, la educación, la cultura, la raza, la religión, etcétera.

En Querétaro la participación ciudadana ha quedado plasmada a partir del Plan de Desarrollo Integral 1992-1997 del entonces gobernador del estado, licenciado Enrique Burgos García, quien institucionalizó los esfuerzos entre la sociedad y su gobierno a través del Sistema Estatal de Concertación Social, lo que se constituye en uno de los grandes retos para ese sexenio 1992-1997. El impulso a la participación ciudadana y social se basó en:⁷

- El diálogo y concertación;
- En promover la organización y participación social a nivel comunidad, municipio y estado;
- En articular el Sistema Estatal de Concertación Social con el Programa Nacional de Solidaridad;
- En la creación de consejos y comités municipales donde se promueva la participación social;
- En la sectorización, regionalización e institucionalización de organizaciones y grupos sociales que operen en órganos de planeación estatal y municipal.

Con la idea de plasmar los lineamientos antes referido, el 31 de diciembre de 1996 es derogada Ley de Planeación, por una nueva que establece las bases del Sistema Estatal de Concertación Social cuya finalidad es promover e integrar la participación de la sociedad en acciones inherentes de la planeación. El Sistema Estatal de Concertación Social quedó formado por:

- 1) Consejos de Concertación Ciudadana;
- 2) Consejos Municipales de Participación Social;
- 3) Organizaciones Sociales Comunitarias, y
- 4) Asociaciones y Organismos de la Sociedad Civil.

7 Vega Hernández, José Rodolfo y Servin Aguillón, Gerardo, “Retos de la participación ciudadana como instancia de eficiencia de la administración pública municipal”, *Participación Social y Ciudadana. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 58, diciembre de 1991, pp. 144-147.

La experiencia desarrollada en Querétaro, nos muestra que la modalidad de participación ciudadana, se puede operar de diferentes maneras, como lo son los *comités de participación ciudadana* para el desarrollo económico, social y cultural; los *órganos consultivos y de participación ciudadana*, para colaborar en el fomento de rubros importantes de la vida local, como el turismo, presentan la ventaja de integrar y sumar al ciudadano, al gobierno y a los líderes de grupos sociales en fines comunes —llamadas comisiones mixtas—; las *comisiones mixtas de servicios públicos*, que normalmente son organismos públicos que involucran oficialmente la participación ciudadana, sus labores básicas consisten en aprobar programas, vigilar, denunciar irregularidades y dar seguimiento de los mismos; y por último las denominadas *visitadurías sociales* (de servicios públicos prioritarios) y consisten en realizar visitas de inspección de los servicios públicos, observar irregularidades, recomendar y captar quejas, para que con esa información, se retroalimenten los sistemas administrativos públicos.

Las instituciones creadas para mediar la participación de la sociedad no sustituyen las ya creadas, son complementarias y por lo tanto tienen una función de organizarse conjuntamente y establecer la eficacia en los servicios públicos. Los consejos y comités municipales han sido los aspectos más sobresalientes en la práctica, al permitir la apertura para la participación ciudadana.

En otra perspectiva, la participación ciudadana, con su consecuente ejercicio de los derechos fundamentales, viene a legitimar al poder y al Estado, cuando esta se desarrolla en los términos constitucionalmente establecidos. Teniendo por tanto legitimados los actores y las acciones de la actividad pública tan necesarias en países en desarrollo.

En suma, con relación a los derechos humanos en el nivel federal y en el local sostenemos:

- Establecer derechos o garantías fundamentales —en la Constitución federal y en las Constituciones estatales—, y que se

reglamente en las subsecuentes leyes secundarias, que directamente reconozcan, regulen y protejan la participación directa de la ciudadanía y de la sociedad, tal como el referéndum, el plebiscito, la consulta pública, etcétera, particularmente en la toma de decisiones públicas.

- Establecer y regular en forma general la iniciativa popular, es decir, dar la posibilidad al ciudadano o a una parte del electorado para propongan o formule leyes que convengan a sus intereses.
- Bajo el anterior criterio, que también se establezcan mecanismos e instrumentos que aseguren constitucionalmente la participación directa ciudadana y social.
- Se propone que en el artículo 39 constitucional se incorporen los términos referéndum, plebiscito e iniciativa popular como una manera de que el pueblo de México ejerza su soberanía, en el estado de Querétaro ya se contemplan en la ley electoral local.
- Lo anterior, independientemente de que en el capítulo de garantías individuales, se integre uno o unos artículos que en lo general o en lo particular reconozcan estos tipos de participación directa —referéndum, plebiscito e iniciativa popular—, y que además describan el alcance de cada uno de ellos.
- Que en los enunciados de los artículos 35 y 36 de la Constitución política, se adicione el reconocimiento de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como parte de un derecho político.
- Establecer el derecho de iniciativa de leyes o derecho a iniciar o proponer leyes —una variante de la iniciativa ciudadana— a un número determinado de electores, a instituciones públicas, sociales o ciudadanas, y asimismo a los organismos constitucionales autónomos, cuando se trate de asuntos concernientes a su naturaleza, estructura, funcionamiento o administración, caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral, la Comi-

sión Nacional de los Derechos Humanos, y la aplicable a los organismos públicos y sociales de los estados y municipios bajo las mismas limitantes.

- Reformar y adicionar los artículos 25, 26, 39 y 41 de la Constitución federal en el sentido de incorporar el término “participación ciudadana”.
- Crear una Ley Federal de Participación Ciudadana y leyes estatales, que regulen las diferentes formas de participación social, que definan la naturaleza y alcances de la misma, y establezcan las posibilidades jurídicas y técnicas para el manejo de diferentes recursos: económicos, materiales y humanos.
- Regular constitucional y legalmente la contralorías ciudadanas y sociales, que con facultades regladas y bajo responsabilidades, puedan vigilar y evaluar la gestión y aplicación de recursos y programas de las administraciones públicas de México. Dicha implementación se deberá de hacer en diferente planos y niveles —dependiendo de la organización política o autoridad—. También se puede aplicar a la operación y aplicación de los servicios públicos.
- Regular constitucionalmente la participación política a través de organizaciones sociales, para que ya no sea una facultad exclusiva de los partidos políticos, por lo que se propone incorporar una fracción al artículo 41 constitucional, reconociendo la posibilidad de dicha participación. Esto no excluye que se pueda reconocer en otro apartado, como derecho o principio.
- Regular constitucionalmente la participación política ciudadana a través de organismo públicos, que por la naturaleza de quienes participan, llegan a constituirse en organismos mixtos, su ventaja estriba en ofrecer una liga natural entre representantes y representados, asegurando un conocimiento actual y real de las condiciones socio-económicas que permitan el diagnóstico, la formulación de políticas públi-

cas, como de la toma de decisiones legítimamente ciudadanas.

- Crear organismos de Estado que representen la participación ciudadana, en todos los niveles y ámbitos de gobierno, lo que permitirá legitimar decisiones y programas que impacten el interés público, pudieran formalmente establecerse como organismo constitucional autónomo, dotado de facultades, recursos y funciones propias.
- Establecer mecanismos jurídicos que responsabilicen de la participación y de los resultados a quienes la protagonicen.
- Regular la *vigilancia participativa* desde una perspectiva constitucional, por ejemplo en el medio productivo no urbano y específicamente en lo relacionado con las actividades de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, se ha venido concertando y constituyendo Comités de Inspección y Vigilancia de los Recursos Naturales con la comunidad, las estructuras estatales, municipales y locales de gobierno, los productores y cooperativas, las comunidades indígenas, los cuerpos científicos y de investigación nacionales y locales, y las agrupaciones organizadas para la defensa del entorno, para incorporar a la procuración, vigilancia y conservación de los recursos los esfuerzos e interés común de los beneficiarios directos del potencial sustentable de los ecosistemas. Estos Comités, inicialmente constituidos a nivel estatal, y posteriormente a niveles específicos de municipio, localidad o etnia, pudieran fungir como elemento aglutinador de intereses que preste un soporte cada vez más significativo a las responsabilidades oficiales en la vigilancia y protección del patrimonio común.
- Promover las instancias informales de participación en todos los rubros que se relacionen con la promoción, respeto y defensa de los derechos humanos.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

- ADAME GODDARD, Jorge, *Naturaleza, persona y derechos humanos*, México, UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1996, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano* (ombudsman), México, UNAM-CNDH, 1991.
- ALMAGRO NOSETE, José, *Justicia constitucional (comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, Madrid, El autor, 1980.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique (coord.), *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura-Manuel Porrúa. 1979, ts. I, II, III.
- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *La independencia del Poder Judicial. La especialización de los tribunales contencioso-administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo y RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique (coords.), “Seguridad pública y procuración de justicia”, Querétaro, *Revista AMEINAPE*, núm. 4, julio-diciembre de 1997.
- ARAGÓN, Manuel, “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 19, enero-abril de 1987.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI, 1997.
- BAZDRESCH, Luis, *Garantías constitucionales. Curso introductorio*, México, Trillas, 1998.

- BELLER TABOADA, Walter, “Derechos humanos: entre la naturaleza y la convención”, *Revista Stricto Sensu*, Querétaro, año 6, núm. 6, mayo-agosto, 1993.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- CARPISO, Jorge, *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1998.
- FIX-FIERRO, Héctor y JIMÉNEZ GÓMEZ, Juan Ricardo (coords.), “La administración de justicia en México”, *Revista AMEINAPE*, Querétaro, núm. 3, enero-junio de 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1985.
- , *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, colección Manuales 1991/5.
- GOZAINI, Osvaldo A., *La justicia constitucional. Garantías, proceso y tribunal constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1994.
- GUERRERO, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es la Constitución?*, México, Colofón.
- MOLOESZNIK GRÜER, Marcos Pablo, *Políticas públicas para la seguridad pública*, Querétaro, IAPQ/AMEINAPE, 1997.
- Problemas actuales del derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- SCHMITT, Carl, *Defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.
- Seminario Salud y Derechos Humanos, Memoria*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991/13.

- SEQUEIRA MARTÍN, Adolfo J., “Defensa del consumidor y derecho constitucional económico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 10, enero-abril de 1984.
- TERRAZAS, Carlos R., *Los derechos humanos en las Constituciones de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, “Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 7, enero-febrero de 1979.
- VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y ZEPEDA GUERRA, Sergio, “El ombudsman y la protección estatal de los derechos humanos”, *Boletín IAPQ*, Querétaro, núm. 3, julio-agosto de 1992.
- VON MUNCH, Ingo, “La dignidad del hombre en el derecho constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 5, mayo-agosto de 1982.

2. Legislación

- Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga, México, Secretaría de Gobernación, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.
- Ley de Amparo, México, Sista, 2001.
- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Reglamentaria del artículo 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, México.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (estatal), Querétaro, Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de Querétaro.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Legislación de la Administración Pública Federal, México,
Depalma, 1998.

Plan de Desarrollo Integral 1992-1997, Querétaro, Gobierno del
Estado de Querétaro, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de
Hacienda y Crédito Público, 1995.