

## DOCUMENTO

### **LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DE DERECHO. II FORO SOBRE SEGURIDAD Y JUSTICIA, ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, 24 DE MAYO DE 2010**

BERNARDO SEPÚLVEDA

1. La implantación de un Estado de derecho dentro de una comunidad política reclama un largo proceso de maduración. No resulta ocioso recordar que el desarrollo y consolidación del principio de legalidad guarda una íntima relación con el desenvolvimiento cultural de una sociedad. De esta suerte, las instituciones de una nación se gestan y evolucionan de manera gradual, con tropiezos y descabros. La experiencia indica que habrán de prosperar sólo aquellas instituciones que respondan genuinamente al interés de una colectividad.

2. Esta nación bicentenaria en su vida independiente tiene la primera manifestación de su fe constitucional en 1814, por obra del Congreso de Apatzingán. Ya ahí se encuentran plasmados algunos de los conceptos centrales de lo que, en la etapa contemporánea, se califica y entiende como Estado de derecho.

3. La Constitución de Apatzingán nos aporta ideales políticos y aspiraciones jurídicas con una validez intemporal, anticipando admirablemente un conjunto de principios jurídicos arraigados ya en nuestra historia y tradiciones. Es imposible ignorar, sin embargo, que la vigencia y cumplimiento de ese arquetipo es, todavía en estos tiempos, una asignatura pendiente.

4. El código fundamental emanado de Apatzingán señala que el “Gobierno no se instituye por honra o interés particular, sino para la protección y seguridad de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad”. Nos enuncia los elementos centrales del principio de legalidad: la buena ley es superior a todo hombre; la ley es la expresión de la voluntad general que emana de la representación nacional; la ley debe ser igual para todos;

las leyes determinarán los casos en que un ciudadano puede ser arrestado; la ley decretará penas que sean proporcionales al delito.

5. En Apatzingán encontramos, por primera vez, un manual de instrucciones sobre lo que debe ser la relación entre gobernantes y gobernados. Esos lineamientos fundamentales señalan que “la conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”. Agrega el constituyente de Apatzingán que “tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares, sin que esos tres poderes puedan ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”.

6. Con una notable sencillez, las normas de Apatzingán anuncian lo que ahora conocemos como Estado de derecho. Para comprobar esta afirmación, basta acudir a la definición que, en 2004, proporciona la Organización de las Naciones Unidas sobre ese concepto.

7. De acuerdo con la definición del organismo mundial, por Estado de derecho se entiende

un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidos a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican en forma independiente, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, [el Estado de derecho] exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de supremacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, certidumbre legal, eliminación de la arbitrariedad, y transparencia jurídica y procesal.<sup>1</sup>

8. En la etapa contemporánea, es generalmente reconocido que el Estado de derecho es el fundamento de una sociedad civilizada. Una característica básica es la existencia de un orden jurídico, que define las decisiones políticas esenciales de una colectividad. Pero no basta ese requerimiento

<sup>1</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, Informe del Secretario General, S/2004/616, 3 de agosto de 2004 (español, original en inglés), p. 5, en <http://www.un.org/es/ruleoflaw/index.shtml>

formal. Es preciso otorgar sustancia al concepto mediante la incorporación de elementos cualitativos que reflejen los valores y proyectos legítimos de una comunidad, lo cual incluye el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto y la protección de los derechos humanos. Para que el sistema sea eficaz, es imperativa la acción cotidiana y permanente de una administración de justicia apegada a derecho, con organismos judiciales, con fiscales y con abogados postulantes que conformen, como un todo, cuerpos honestos y confiables.

9. La instalación de un Estado de derecho reclama mucho más que un orden jurídico formal. Ya señalé que debe incluir instituciones democráticas funcionales y garantías para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Existe un elemento sustantivo adicional que debe ser considerado. El Estado de derecho comprende el amparo y protección de los derechos civiles y políticos del individuo en una sociedad, pero también abarca el establecimiento de un sistema de bienestar social, económico, educativo y cultural, en condiciones bajo las cuales se cumplan efectivamente las legítimas aspiraciones de la persona.

10. De poco le sirve la libertad de escribir y publicar escritos al anal-fabeta. Es inútil la libertad de ejercer la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a una persona cuando ésta enfrenta un desempleo crónico. El derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación carecerá de sentido si se pretende que esa libertad se ejerza en condiciones de abandono atávico y pobreza extrema.

11. El derecho de toda persona a decidir sobre el número y esparcimiento de sus hijos se imposibilita cuando los poderes fácticos impiden que la mujer asuma responsablemente la facultad de resolver asuntos que pertenecen a su propio cuerpo y al recinto de su intimidad.

12. Ordenar que nadie puede ser privado de la libertad o de sus propiedades resulta un postulado abstracto si el Estado es ineficaz para brindar seguridad a sus ciudadanos frente al crimen organizado y la infinita multiplicación de secuestros.

13. La preocupación por otorgar un contenido sustantivo al Estado de derecho es parte de nuestra historia constitucional. Esa tradición obliga a ir más allá del entendimiento formal del principio de legalidad para implantar en la realidad el respeto y la protección de la dignidad de la persona como norma rectora de la conducta estatal. Así, el Estado de derecho descansa en una justicia cimentada en el reconocimiento del valor supremo del individuo, garantizado por instituciones que le conceden eficacia a ese valor supremo.

14. El Estado de derecho exige, ineludiblemente, que el Estado tenga el monopolio legítimo de la fuerza y que sea el titular único del ejercicio

de un poder coercitivo; se destierra de esta suerte el recurso a la violencia por los particulares y por las organizaciones criminales. Del éxito que se obtenga en el ejercicio exclusivo, por parte de las instituciones del poder público, del uso legítimo de la coerción estatal, dependerá la viabilidad de un Estado de derecho.

15. El Estado de derecho es también un compromiso cultural de una nación y de una sociedad, en donde los individuos en su conjunto deciden voluntariamente cumplir las obligaciones propias y respetar los derechos ajenos. La construcción de un Estado de derecho es un proyecto de largo alcance, con ideales y aspiraciones aún por realizar, pero que se edifica día con día, con acciones sistemáticas y recurrentes, de individuos y colectividad, apegadas a un orden jurídico eficaz y comúnmente reconocido.

16. La calidad de los valores democráticos se encuentra en una íntima vinculación con el Estado de derecho. Existe, sin duda, un sentimiento generalizado de frustración por lo que Norberto Bobbio identificó como “las promesas incumplidas de la democracia”. La instauración del sufragio universal, libre, secreto y directo, acompañado de elecciones auténticas y periódicas, impulsa la competencia política y la participación popular. Pero si ello coexiste con un Estado de derecho débil, se producirá el desplazamiento en la capacidad electoral de las clases marginadas, la sociedad civil verá disminuida su facultad de actuar, los poderes fácticos adquirirán preeminencia, los partidos políticos dejarán de ser entidades de interés público, el financiamiento público de los partidos políticos se complementará con un financiamiento privado de origen desconocido, y los medios de comunicación social actuarán en cumplimiento estricto de sus fines particulares, violentando la ley e influyendo en las preferencias electorales de los ciudadanos, con lo cual favorecen a partidos políticos y candidatos de su elección.

17. La consolidación y eficacia de un Estado de derecho acarrea ventajas económicas para una nación. La certidumbre legal, sin cambios frecuentes y arbitrarios en el sistema jurídico, con reglas transparentes, con garantías plenas de que existe el debido proceso legal, con acceso a la justicia y con órganos judiciales independientes, con la instauración de un poder revisor de la constitucionalidad y la legalidad de las reglas imperantes, con instituciones administrativas limitadas por ley en sus facultades discrecionales, son elementos que habrán de generar un clima propicio para que prosperen las finanzas, la inversión, el comercio, la tecnología y los servicios de origen nacional y extranjero.

18. En el proceso de modernización de las instituciones del Estado, del gobierno y de la sociedad civil, es imperativo afianzar una cultura política de la legalidad. El trayecto habrá de ser progresivo, con avances gradua-

les pero sistemáticos, aunque sin ignorar los peligros de un retroceso. Es preciso también abandonar actitudes derrotistas y comportamientos que abrazan sólo el pesimismo. Sin falsos triunfalismos, el esfuerzo político por construir estructuras jurídicas que respondan a las condiciones y necesidades del México contemporáneo debe ser reconocido e impulsado.

19. Quien haya permanecido alejado y ausente de este país durante los últimos diez años tendrá que emprender una tarea de descubrimiento y recuperación de sus señas de identidad, al registrar con asombro la existencia de una sociedad en transformación, con poderes cívicos de nueva creación, actuantes y responsables, con reglas e instituciones civiles distintas e independientes de los poderes públicos, y que ejerce una legítima presión para que se produzcan cambios sustantivos en la calidad de vida de la comunidad mexicana.

20. Durante el siglo XXI, esto es, en el breve trayecto de un decenio, se han efectuado cuarenta y dos reformas a la Constitución. Parto del supuesto de que las constituciones son la expresión normativa de las fuerzas sociales, económicas y políticas de cada comunidad humana, invocando los términos utilizados por Mario de la Cueva, ilustre jurista y maestro. De ser válida esta tesis, las cuarenta y dos enmiendas son producto y reflejo fiel de aquellos factores reales de poder que son la fuerza motriz de una sociedad en transformación; así lo espero, para bien.

21. En los meses y años por venir, seguramente habrá de continuar el proceso de construcción del edificio constitucional en renovación. Por ahora me interesa destacar un asunto que guarda especial relevancia en la evolución de un Estado de derecho. Me refiero al dictamen aprobado por el Senado de la República el pasado mes de abril y que se encuentra ahora bajo consideración de la Cámara de Diputados. El dictamen contiene un proyecto de decreto que enmienda la Constitución, pues introduce una serie importante de normas en materia de derechos humanos. De promulgarse la reforma, ello significará un fortalecimiento sustantivo del Estado de derecho en México.

22. La primera enmienda modifica el título inicial del texto constitucional, denominándolo "De los derechos humanos y sus garantías". De su sola lectura se advierte lo afortunado del cambio. Define, desde un principio, la naturaleza y alcance del primer capítulo de la Constitución. Ya no son garantías que se otorgan, sino derechos que se garantizan. El cambio es, sin duda, sustantivo.

23. En este país, de acuerdo con la iniciativa, todas las personas habrán de gozar de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados suscritos por México, así como de las garantías para su protección. El orden interno se ensancha así al asociarse con un espacio globalizado de convivencia civilizada.

24. Esa modificación habrá de enriquecer generosamente el andamiaje de derechos humanos y libertades fundamentales. La incorporación de las normas del orden jurídico internacional al precepto constitucional acarrea una ampliación notable en materia de respeto a la dignidad de la persona humana.

25. A los derechos humanos y a las garantías para su protección que habrá de reconocer la Constitución, se agrega un conjunto de normas en materia de derechos civiles y políticos que ya están estipulados en pactos internacionales de amplio espectro. Ello incluye además reglas sobre extradición y sobre desaparición forzada de personas. También se habrán de incorporar derechos económicos, sociales y culturales de un alcance significativo para el bienestar de la colectividad, previstos ya, en una serie de convenciones suscritas por México.

26. Será parte de nuestro derecho constitucional la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

27. Se añade a la reglamentación constitucional toda la colección de normas internacionales destinadas a erradicar la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso. Ello comprende la supresión de la trata de mujeres y de menores. Asimismo, se adiciona lo relativo al derecho de asilo y el estatuto de los refugiados.

28. Capítulo especial amerita la incorporación al texto básico de los derechos que consagra el orden jurídico internacional a favor de la mujer y del niño. Ello incluye la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos y las normas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

29. El catálogo de las nuevas reglas constitucionales, referidas todas ellas a la protección de la persona, comprenderá el reconocimiento y vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, la eliminación de toda forma de discriminación racial, los derechos laborales aceptados internacionalmente, los derechos de los migrantes y, por último, todo el ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario.

30. Las enmiendas aprobadas por el Senado y bajo consideración de la Cámara de Diputados postulan una adecuación del marco constitucional para que los derechos humanos que se han reconocido internacionalmente, a través de los tratados suscritos por el Ejecutivo y aprobados por el Senado, cuenten con un mecanismo idóneo de control; habrá de quedar instaurada para estos propósitos la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad.

31. En el ámbito de su competencia, todas las autoridades quedarán obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El Estado también se obligará a prevenir, investigar, sancionar

y reparar las violaciones a los derechos humanos. No puede ni debe pasar desapercibido el concepto de reparación del daño como parte de la responsabilidad del Estado, concepto novedoso en nuestro régimen jurídico sobre la materia. El individuo que padece la vulneración de sus derechos humanos estará facultado para obtener el necesario remedio, por parte del Estado, como respuesta al perjuicio ocasionado.

32. La iniciativa de reformas propone en cuanto a la suspensión de garantías, que el Congreso de la Unión quedará facultado, en exclusiva, para aprobar esa medida, y asigna a la Suprema Corte la responsabilidad de revisar la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo durante dicha suspensión.

33. Con las enmiendas propuestas, la protección de los derechos humanos será uno más de los principios rectores de la política exterior mexicana, en adición a las normas ya consignadas en el artículo 89 constitucional.

34. Como elemento indispensable para su eficaz cumplimiento, las modificaciones constitucionales están orientadas a fortalecer a los organismos públicos y a los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos, con el fin de hacer realidad los principios normativos propios de la reforma.

35. Dos siglos de tareas constitucionales, en un trayecto histórico accidentado, han conducido a la construcción de un Estado de derecho moderno aunque perfectible, con un contenido formal sólido, pero con una aplicación en el terreno de la realidad que aún presenta defectos fundamentales. Conciliar la letra de la ley con la acción de las instituciones responsables de la seguridad y la justicia será quehacer ineludible, en el futuro inmediato, de individuos, sociedad civil y organismos del poder público, si hemos de alcanzar la felicidad del pueblo y de cada uno de sus ciudadanos, la cual nos anunciaban, en 1814, los constituyentes de Apatzingán.