

El incumplimiento de compromisos electorales como límite de la constitucionalidad y de la calidad de la democracia en México

JANETH HERNÁNDEZ FLORES

RESUMEN.

Una sociedad democrática debe cumplir con la Constitución que es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Este documento contiene las decisiones políticas fundamentales de un pueblo que servirán para limitar al poder político y de pauta para el desarrollo legislativo. Entre estas decisiones se encuentran los derechos políticos que permiten a los ciudadanos y ciudadanas expresar, ejercer y participar democráticamente en la sociedad a la que pertenecen.

La democracia como régimen político implica deliberación igualitaria y procedimientos de toma de decisiones. La decisión electoral y la respuesta a la voluntad popular constituyen dos dimensiones mediante las cuales se mide la calidad de la democracia. Desafortunadamente, estas decisiones en su mayoría se basan en las plataformas y promesas de campañas que los candidatos son tendientes a incumplir cuando acceden al poder. Estos compromisos en muchos casos no son realizables, son falacias que impiden a las personas ejercer su criterio, su decisión con base en información viable y veraz; ello además de afectar la calidad de la democracia, puede conllevar la violación de derechos constitucionales, entre ellos los derechos políticos, los derechos humanos sociales, económicos y culturales (DESC), el derecho a la información y a la rendición de cuentas.

En esta tesitura el objetivo de esta ponencia es analizar los límites para la democracia y para la constitucionalidad de no contar con un marco jurídico que permita que los compromisos contraídos en campaña e incumplidos por los servidores públicos, sean sometidos a escrutinio judicial. Los gobernantes elegidos deben estar obligados a cumplir sus promesas, pues con base en ellas los ciudadanos decidieron su voto. De ahí que el control de la constitucionalidad y legalidad en sede electoral se erigen como la vía idónea para exigir que se hagan efectivos esos compromisos de campaña.

PALABRAS CLAVE: Compromisos electorales, constitucionalidad, calidad de la democracia, campaña electoral.

ABSTRACT: A democratic society must comply with the Constitution that is the supreme norm of the legal system. This document contains the fundamental political decisions of a people that will serve to limit the political power and for the legislative development. Among these decisions are the political rights that allow citizens to express and participate democratically in the society to which they belong.

Democracy as a political regime involves equality in the deliberation and decision-making procedures. The electoral decision and the popular response constitute the dimensions by which the quality of democracy is measured. Unfortunately, these decisions mostly rely on the platforms and campaign promises that candidates tend to default on when they come to power. These commitments in many cases are not feasible. These promises are fallacies that prevent people from exercising their judgment and their

decision based on viable and truthful information. As well as affecting the quality of democracy, non-compliance with promises can lead to violations of constitutional rights, including political rights, social, economic and cultural human rights (ESCR), the right to information, transparency and accountability.

In this context, the aim of this paper is to analyze the limits of democracy and the constitutionality of not having a legal framework that allows the commitments assumed in the campaign and not fulfilled by public servants are subject to judicial scrutiny. Elected rulers must be forced to keep their promises that served to win the election. Therefore, the control of constitutionality and legality are seen as the ideal way of demanding that these campaign commitments be effective.

KEY WORDS: Electoral commitments, constitutionality, quality of democracy, electoral campaign.

INTRODUCCIÓN

El proceso evolutivo de las instituciones políticas de un Estado Democrático de Derecho tiene como objetivo, no sólo el reconocimiento y garantía de los derechos humanos de la población, sino el limitar, con la mayor precisión posible, los espacios de arbitrio y de decisión de la autoridad a efecto de mantener incólume el orden constitucional.

Para ello, la construcción del diseño institucional que proteja los derechos humanos políticos comienza por su reconocimiento constitucional, como derechos fundamentales. Desde el punto de vista de la Teoría Constitucional, mediante la incorporación al texto constitucional los derechos humanos tienen la calidad de mandatos imperativos para las autoridades y agentes estatales, incluyendo a los partidos políticos.

En este sentido la Constitución conlleva la eficacia de los controles previstos en ella, sin los cuales se hace nugatorio el Estado de Derecho que es aquel que brinda una protección efectiva mediante la observancia irrestricta del ordenamiento jurídico en un determinado país.

El marco jurídico político electoral es complicado y precisa la interpretación y aplicación que realizan los tribunales constitucionales para que sea efectivo. Este andamiaje no puede analizarse de manera descontextualizada, sino como un sistema. Así el constitucionalismo ayuda para mantener la unidad y coherencia en el sistema complejo de los derechos humanos políticos pues sirve de postulado multidimensional: jurídico, político, social, histórico, cultural y discursivo.

De tal manera, el principal aporte del constitucionalismo es que va más allá de observar la literalidad de la Ley Suprema como institución formal; es una regla de comportamiento, una institución no formal que pugna por que se concreten fácticamente las decisiones políticas fundamentales.

Por ello el acceso al poder de candidatos que basaron su plataforma política en políticas inviables y mentiras, constituye un límite al constitucionalismo, pero también al orden democrático. Así, la decisión que tomen los electores tiene que estar fundamentada en una serie de promesas que deberán ser cumplidas al momento de que los candidatos ejerzan el poder público para el que fueron elegidos.

Tales expectativas no pueden ser supeditadas al arbitrio de los gobernantes de manera impune e ilegal. El cumplimiento de los compromisos de campaña es la respuesta

a la voluntad popular, base de la democracia que legitima una determinada posición política, sin ella los partidos políticos carecen de confianza y credibilidad.

Pero lo más allá de las frustraciones que al electorado puedan causar las promesas incumplidas, es importante que haya sanciones y asignación de responsabilidades para aquellos que no cumplieron cabalmente con sus compromisos. Y es exactamente ahí donde se debe atribuir competencias legales a los tribunales para que dichas “omisiones”, mediante el control de constitucionalidad y legalidad, sean exigidas y en caso de oposición les sea atribuida una sanción al denominado “representante popular”.

Consecuentemente, en el primer apartado de este trabajo se analizarán brevemente los postulados constitucionales que deben ser analizados y que sirven para interpretar y fundamentar el derecho de los ciudadanos a que se cumplan los compromisos de campaña. En el apartado subsiguiente se discurrirá sobre cómo el incumplimiento de los compromisos electorales constituye una violación sistemática de derechos humanos fundamentales. En el tercer acápite se examinará el deber de los candidatos a puestos de elección popular de proporcionar información verdadera y realizable, así como de rendir cuentas sobre sus compromisos hechos con antelación. El punto que prosigue se razonará las consecuencias en la calidad de la democracia al incumplir promesas de campaña. Finalmente, se aportarán conclusiones que pretenden ayudar a que los compromisos en estudio sean efectivamente cumplidos.

PARÁMETROS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO A COMPROMISOS DE CAMPAÑA.

Carl Schmitt reconoce que la palabra Constitución conlleva diversos sentidos, razón por la cual se debe limitar a designarla: “Constitución del Estado”, es decir, unidad política del pueblo. La Constitución surge mediante un acto del Poder Constituyente, en consecuencia la Constitución vale en virtud de la voluntad política que el Constituyente le asigna. (1982:58)

De esta forma, el Poder Constituyente al crear una Constitución está tomando decisiones políticas fundamentales que definen su soberanía, la organización del Estado y la forma de gobierno. Por ello, esas decisiones serán la esencia del texto constitucional y, por ende, no podrán ser manipuladas arbitrariamente por un órgano constituido, mucho menos por un servidor público o partido político.

La labor del Poder Constituyente, consiste en establecer valores fundamentales. Entre esos valores destacan los representados por los derechos humanos, aunque aquellos no se agoten en éstos (Robles, 1984: 273). Difícilmente un Estado Constitucional o cualquier otro orden social pueden renunciar hoy a garantizar esos derechos humanos (Schneider, 1979: 14). Y exactamente por esto, se debe entender el término Constitución en su sentido más amplio, no sólo como el ordenamiento jurídico normativo, sino también como expresión de cierto estado de desarrollo cultural, como medio de representación de un determinado pueblo y como resultado de su propio legado y fundamento de sus esperanzas (Häberle, 1996: 51).

Tal vez por ello, una de las manifestaciones más excelsas del derecho ha sido el surgido del constitucionalismo, movimiento filosófico-político que realizó una de las mayores revoluciones en la dialéctica y conflictiva relación entre sociedad y Estado, y justificó su origen y desarrollo en dos premisas trascendentales, destacadas por Charles Eisenmann:

a) La afirmación y protección de la dignidad de la persona humana, paradigma fundamental que marcará definitivamente la construcción de un progresivo sistema jurídico-constitucional, que resultará en una axio-teleología antropológica, política, social, cultural y ética, mediante los derechos individuales y sus correspondientes garantías.

b) La segunda premisa consistió en establecer la división y equilibrio del poder y sus funciones, que se imputaron a diversos órganos, en procuración de un poder limitado y controlado, para evitar todo abuso que violase precisamente esa dignidad humana. (Haro, 2004:2)

Como ha indicado Loewenstein, la historia del constitucionalismo no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder. (1997:75)

El constitucionalismo implica, entonces, exigir a quienes lo ejerzan sujetarse a leyes y normas (Wheare, 1951: 202). Ello dio lugar a que el constitucionalismo haya sido definido por Gottfried Dietze como “*a condition under which the individual is protected from the arbitrary government.*” (1957, 539). El constitucionalismo significa el imperio del derecho por medio de la ley, de la norma jurídica, que excluye toda arbitrariedad circunstancial, intencionada o caprichosa (Sánchez, 1945: 58)

Al respecto, son esclarecedoras las enseñanzas de Carlos Sánchez Viamonte al señalar que:

[...]...el constitucionalismo consiste ante todo, en la creación y en la imposición rigurosa de un orden jurídico integral y estable, al cual no pueden sustraerse ni el gobierno ni la sociedad: ni los gobernantes ni los gobernados, porque se traduce en el imperio del derecho y en su observancia inexcusable para cualquier forma de actividad... (1959: 278)

Cabe señalar que la realización del ordenamiento constitucional depende de la existencia de lo que Konrad Hesse denomina *Wille zur Verfassung*, o de lo que Vittorio Frosini califica de *coscienza costituzionale*, es decir, del esfuerzo, del compromiso y del interés de todos los ciudadanos por hacer de la normativa constitucional experiencia tangible en la vida cotidiana. (Pérez Luño, 1995: 16)

Desde esta perspectiva los derechos políticos vienen a constituirse en límite al juego de las mayorías, en freno al poder. En palabras de Rawls los derechos individuales no pueden ser objeto ni estar en disposición del regateo o de la negociación política o como piensa Dworkin estos derechos constituyen triunfos de los individuos contra las mayorías. (Gómez Bernal, 1998:271)

Sin embargo, aunque México tiene un amplio catálogo de derechos humanos fundamentales, impera un constitucionalismo débil, los medios de control de constitucionalidad que protegen los derechos humanos se han visto rebasados en un país donde en muchos casos impera la impunidad, por ende, el ejercicio del poder no se encuentra limitado totalmente. De tal manera, mientras no haya una cultura de respeto a la Constitución, no habrá medios de control suficientes para combatir la trasgresión sistemática de los derechos humanos.

En consecuencia el constitucionalismo debe ser un límite para que los servidores públicos electos no transgredan los compromisos que ayudaron a que accedieran al poder.

En principio, estos actores políticos deberían de tener “conciencia constitucional” y cumplir voluntariamente sus promesas, además, existen diversos artículos constitucionales que prescriben los derechos políticos que tienen los ciudadanos mexicanos y que deben acatarse invariablemente.

Ahora bien, es preciso hacer hincapié que conforme al artículo 1º constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano forman parte del bloque de constitucionalidad, por lo que forman parte de los postulados constitucionales pero se encuentran fuera de la Constitución formal. Así explica Bidart Campos el bloque de constitucionalidad: “el conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera de la Constitución documental”. (2003: 264). Por su parte Rubio Llorente indica que el Tribunal Constitucional Español se refirió al bloque como: “... [...] un conjunto de normas que ni están incluidas en la Constitución ni delimitan competencias, pero cuya infracción determina la inconstitucionalidad de la ley sometida a examen” (1989: 9)

Asimismo, en nuestro país se implantó el control de la convencionalidad mediante la tesis derivada del caso Varios 912/2010. Este control de convencionalidad significa una comparación de manera oficiosa entre Convención Americana sobre Derechos Humanos y las normas del derecho nacional. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado al respecto, en el caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, de 24 de noviembre de 2006, como a continuación se advierte:

Quando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. (Caso Trabajadores Cesados, 2006:128)

Aunado a ello la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es obligatoria para nuestro país conforme la contradicción de tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por consiguiente, todos aquellos instrumentos internacionales son obligatorios para México y deben aplicarse en territorio nacional.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama Vs. Nicaragua, indica el contenido de los derechos políticos:

194. El artículo 23 de la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad.

195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser

ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. (...)

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

198. (...) El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.

199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. (...) (Caso Yatama Vs. Nicaragua, 2005: 2.2.)

En esa tesitura, acorde a la interpretación regional citada, el texto constitucional reconoce estos derechos del ciudadano en el artículo 35, entre ellos: el derecho de voto en elecciones populares; derechos a ser votado en puestos de elección popular; derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; el derecho de petición; el derecho de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

VIOLACIÓN SISTEMÁTICA DE DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES AL INCUMPLIR COMPROMISOS ELECTORALES.

Como se argumentó los derechos políticos son derechos humanos cuyos principios constitucionales les son inherentes. En esa tesitura, es importante indicar como el sistema constitucional prevé postulados generados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En ese tenor, el artículo 1º constitucional reconoce a favor de todas las personas los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, que sólo podrán suspenderse o restringirse en los casos y bajo las condiciones que la Constitución señala. Este numeral también reconoce el principio *pro homine*.

De igual manera este precepto vincula a todas las autoridades para que promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En

consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Dos de los principios citados, el de invisibilidad y el de interdependencia son importantes para entender cómo al violarse, por ejemplo, el derecho a la información veraz a los ciudadanos, al incumplir los compromisos de campaña, se violan sistemáticamente los derechos humanos. En este sentido, Vázquez y Serrano indican que el postulado de indivisibilidad “se refiere a que los derechos humanos no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto” (2012: 152). Ramírez, establece: “todos los derechos humanos son importantes, ningún derecho es superior a otro, todos los derechos humanos tienen el mismo rango jerárquico” (2010: 3). De hecho, este principio niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos. (Blanc, 2001)

Por su parte, El principio de interdependencia alude a que todos los derechos están articulados, la realización de un derecho es condición necesaria para la realización de algunos otros, como Ramírez lo indica: “la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos.” (2010: 3)

En relación a la integralidad y la indivisibilidad, Donnelly sostiene que el modelo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, considera de forma holística a los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como una estructura indivisible, en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros. (1993: 15)

Para Ventura, la teoría de la indivisibilidad de los derechos humanos contrasta con otros importantes discursos oficiales en esta materia (el de la distinta naturaleza jurídica de las categorías de derechos humanos y el de las generaciones de derechos); discursos que en lugar de insistir sobre el valor esencial de cada uno de los derechos humanos (subrayando la interrelación que existe entre todos los derechos fundamentales), tienen como efecto separar conceptualmente a los derechos humanos. (2005: 106)

La inclusión de una visión integral de los derechos humanos, congruente con los principios de progresividad, universalidad, indivisibilidad e interdependencia, exige un tratamiento y cumplimiento idéntico tanto para derechos civiles y políticos como para los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Es decir, *full panoply of human rights*, que significa que ningún tipo o categoría de derecho humano deben ser excluido.

En este orden de ideas se puede sostener que todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana vía tratados internacionales y bloque de constitucionalidad, son iguales, y por tanto, ninguno es más importante que otro, no hay jerarquización entre ellos y deben salvaguardarse todos sin objeciones, procurando su desarrollo progresivo de acuerdo con los principios que son propios de los derechos humanos. Máxime si se toma en consideración, la vinculación de los derechos políticos con otros ámbitos, como lo indica Hernández, al siguiente tenor:

Las cuestiones políticas tienen conexión con aspectos de toda índole, por lo que no pueden ir desvinculadas de otras áreas que se repercuten recíprocamente, tales como la economía, el derecho, la sociología, teleología, psicología, estadística, etcétera. Asimismo puede prescindir de los catalogados subsistemas culturales como de los problemas de los intelectuales o de las ideologías. (Hernández, 2005: 48)

De ahí el enlace entre todos los derechos humanos, por ello si uno se incumple, hace nugatorio otro u otros y así sucesivamente. De hecho la violación directa de los derechos políticos conlleva la violación de derechos constitucionales, entre ellos los derechos políticos, los DESC, el derecho a la información y a la rendición de cuentas.

INFORMACIÓN VERAZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LOS COMPROMISOS ELECTORALES

Es innegable que la Constitución federal reconoce el derecho a la información a todas las personas, pero esa prerrogativa tiene alcances y fundamentos. En ese sentido el artículo 6º lo establece:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha emitido un criterio aislado que por analogía permite entender este derecho en relación a los derechos políticos, a saber:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD.

...El informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa, y si no llega a conclusiones indubitadas, la manera de presentar la información debe darle ese mensaje al lector: debe sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan. (1a. CCXX/2009)

Además toma relevancia lo esgrimido por el ex Ministro Genaro David Góngora Pimentel quién puntualiza:

“...para la consolidación de un Estado democrático, el derecho a la información veraz es un elemento indispensable, no sólo para la construcción de nuestras opiniones, sino para el respeto mismo de otros derechos fundamentales que frecuentemente tienden a estrecharse... tan importante será exigir que se nos proporcione información veraz, como que en aras de dicho cumplimiento se reconozca el valor conjunto de los diversos derechos fundamentales que forman parte de la estructura de nuestro Estado”. (Cossío Díaz, 2006)

Por otra parte, para Uvalle vigilar el ejercicio del poder da lugar a la rendición de cuentas, entendida como un medio que permite su inspección, supervisión, vigilancia

y evaluación. Estos atributos son esenciales para que la sociedad contemporánea tenga condiciones de certidumbre y regularidad en su desarrollo, pues la rendición de cuentas forma parte de los pesos y contrapesos que se constituyen en el régimen político para evitar que el propio poder estatal se concentre en un solo ámbito de decisión y acción. (2016)

A su vez, el rendir cuentas puede generar responsabilidad para el servidor público electo que no cumple sus compromisos de campaña. No se debe olvidar la rendición de cuentas es objetivo central de toda democracia, a fin de que el poder justifique, informe y argumente de cara a la sociedad y los ciudadanos, el sentido de su actuación en el ámbito de la vida pública y política del país. Por ello, sería meritorio que se establezca puntualmente la obligación de cumplir los compromisos asumidos al desempeñar los cargos de elección popular.

Ahora bien, en el país existe una experiencia importante en materia de cumplimiento de promesas de campaña. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, examinó, entre otros temas, la constitucionalidad del artículo 27, fracción III, numeral 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

El artículo 27 citado, confería al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Estatal la atribución de verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos. En consecuencia, los numerales 105, 157, 158 y 217 del Código Electoral del Estado, asignaban al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la atribución de dar seguimiento a las propuestas realizadas por los candidatos que postulen los partidos políticos en tiempos de precampaña y campaña, así como a su plataforma electoral registrada.

Asimismo, el artículo 158 del Código Electoral Local establece que la Comisión de Legalidad tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Verificar que las propuestas que realicen los candidatos que postulen los partidos políticos en tiempos de precampaña y campaña electoral, se ajusten a lo establecido en sus plataformas electorales registradas.
- II. Fomentar ante las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en general, la cultura de la democracia y el respeto al principio de legalidad electoral, a través de cursos, conferencias y publicaciones.
- III. Dar seguimiento a las propuestas de precampaña y campaña que hubiesen presentado los candidatos electos.
- IV. Realizar encuestas, sondeos y estudios que tengan por objeto dar a conocer entre la ciudadanía, el cumplimiento o incumplimiento de las acciones y propuestas que lleven a cabo los partidos políticos.
- V. Rendir informes al Consejo General respecto a las funciones que le sean encomendadas.
- VI. Las demás que le otorguen el Instituto, este Código y demás disposiciones aplicables.

Además, el numeral 217 del Código Electoral Local establece que los compromisos que cada candidato prometa al electorado se sujetarán a lo siguiente:

I. Durante los últimos dos días de campaña electoral, los candidatos presentarán por escrito ante el órgano electoral sus compromisos de campaña.

II. El órgano electoral integrará un registro de los compromisos de campaña de todos los candidatos, el cual será público. Dichos compromisos de campaña deberán ser objeto del plan de trabajo de los ciudadanos electos.

III. El ciudadano electo deberá entregar de manera anual una copia del informe de labores que rinda, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de la materia.

Al respecto, el Máximo Tribunal concluye que:

- La porción normativa impugnada transgrede los principios de certeza y objetividad, porque no resulta claro en qué momento se llevará a cabo la “verificación” por parte del Instituto Estatal Electoral, ni tampoco en qué consiste la atribución de verificar, es decir, si se realiza al momento de las campañas o después de las mismas y si consiste en una revisión o si, una vez celebrada la jornada comicial, habiendo tomado posesión los funcionarios electos respectivos, se refiere a una confronta entre los compromisos de campaña y las posteriores acciones de gobierno tendientes a su cumplimiento. Por lo tanto, tampoco es posible saber con certidumbre si son objeto de verificación los compromisos de campaña de todos los partidos políticos contendientes o sólo los de aquellos que triunfaron en la elección correspondiente.
Se contraviene también la objetividad electoral, ya que la falta de certeza de la formulación normativa bajo análisis puede generar conflictos que alteren el desarrollo del proceso electoral.
- Los problemas de falta de certeza y de objetividad se tornan aún más graves si se toman en cuenta, en una visión sistemática del derecho aplicable, las normas legales derivadas de la Constitución Política del Estado de Coahuila, que se prevén en el Código Electoral Estatal.
- De esta manera, el Pleno señaló que, por ejemplo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el citado artículo 217, párrafo segundo, de la ley electoral local, primero, no existe coincidencia sobre el sujeto al que se dirige la “verificación”, toda vez que la Constitución Local se refiere a los compromisos de campaña de los partidos políticos, mientras que la norma secundaria habla de los candidatos; segundo, la norma legal derivada genera incertidumbre acerca de en qué consiste la verificación y el objeto de la misma, ya que la fracción II del citado párrafo segundo del artículo 217 establece la obligación de los gobernantes -ya no candidatos- de incluir en su plan de trabajo los compromisos de campaña, así como de entregar anualmente una copia del informe de labores que rindan, lo que parece indicar que la función del Instituto Electoral Local consistiría en contrastar los compromisos de campaña con el informe anual de labores, para determinar el cumplimiento de aquéllos; tercero, ¿hasta dónde llega esa facultad de verificación?, ¿debe quedarse en un contraste formal, es decir, sólo cotejar la existencia del compromiso de campaña y su inclusión o no en el plan de trabajo?, o bien, ¿debe hacerse un estudio sustantivo del cumplimiento, determinando, por ejemplo,

grados de cumplimiento y analizando, en su caso, las causas para el incumplimiento? Por lo tanto, la regulación de la facultad de verificación por la norma legal bajo examen genera más incertidumbre que claridad y seguridad sobre las reglas a que debe estar sujeta la actuación del Instituto Electoral Estatal y, consecuentemente, puede dar lugar a situaciones conflictivas. (Valls, 2011)

Ello no es óbice para que se legisle al respecto, pues las apreciaciones son subsanables a través del diseño normativo, dado no se realizó un examen sustancial, integral y exhaustivo que pudiese ponderar todos los derechos violados por los gobernantes electos al incumplir sus promesas.

Cabe señalar que no se comparte el razonamiento del Ministro Sergio A. Valls Hernández que en su voto concurrente a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, indica que la posibilidad de un servidor público electo de llevar a cabo las acciones de gobierno que prometió, “pudiera estar sujeto, incluso, a variables económicas, sociales, políticas, etcétera.” Lo cual carece de sentido, pues en todo caso estas causas no son oponibles al servidor público electo. Sin embargo estas circunstancias no deben justificar arbitrariamente la conducta omisa del gobernante electo. En este sentido ¿Dónde queda la certeza y seguridad jurídica de los electores que votaron con base en compromisos específicos? Obviamente el candidato y partido debieron verificar su pertinencia y viabilidad, y no divulgar y prometer indiscriminadamente con la intención de engañar a los ciudadanos y acceder al poder.

DETRIMENTO EN LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA AL INCUMPLIR COMPROMISOS DE CAMPAÑA

El cumplimiento de promesas de campaña tiene su sustento en una premisa básica: las instituciones políticas deben asegurar el marco lógico de la democracia. En este sentido, si no se atiende, se escucha a la población y los compromisos electorales no son efectivos; la democracia sufre un menoscabo. Y es que la razón de ser y el principio de las instituciones democráticas constituyen la protección y la promoción de los derechos políticos.

Para Hernández existe una convicción genuina de que la democracia no sólo actúa por los cauces de las instituciones formales del Estado, sino recorre todo el conglomerado social y de las necesidades ciudadanas en México” (2005: 50). De hecho, la decisión electoral y la respuesta a la voluntad popular son indispensables para determinar la calidad de la democracia y estos dos ejes deben guiar todas las estrategias institucionales y de los partidos políticos.

Los partidos políticos son corresponsables del incumplimiento de promesas, pero éstos no logran hacerse una idea adecuada del papel que tienen actualmente en la política, de sus límites y de sus posibilidades. En definitiva, predomina un cierto retraso del pensamiento político que conduce a esta aparente ausencia de responsabilidades. Y aunque el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral, no ha habido una verdadera transformación del sistema político en su conjunto, y de los hábitos y prácticas políticas.

Históricamente, nuestra sociedad conquistó derechos políticos, pero ahora los ciudadanos no perciben los beneficios reales y efectivos de esas conquistas. Esto es lo

que en el plano político y social se traduce en diferencias e inequidades. Las expectativas que generan los compromisos electorales no ayudan a que la ciudadanía que comprenda los beneficios de nuestro sistema político

La demanda de democracia se ve crecientemente defraudada por una falta de eficiencia y eficacia. Estas deficiencias afectan la viabilidad política de las estrategias de desarrollo, y pueden poner en peligro la legitimidad misma del régimen democrático. No obstante, los partidos por su propia naturaleza pretenden articular al conjunto de la sociedad y proponer un proyecto colectivo para la totalidad de ella, no ven los problemas específicos, ni se comprometen con minorías. La capacidad de convocatoria y la identificación de estas lógicas autoreferidas con un proyecto total, colocan obstáculos significativos a la manera y forma como los partidos políticos pretenden conducir y orientar al conjunto de la sociedad.

Más que de resultados electorales, nuestra democracia exige eficiencia, capacidad y esfuerzos genuinos de los ciudadanos electos a cargos públicos, para que la gente les confiera confianza y legitimidad. Más que competir para los eventos electorales, necesitamos mayores niveles de calidad, participación y responsabilidad.

Esta época demanda la buena calidad de la participación electoral, ello implica que los organismos electorales deben asumir como propias dos funciones naturalmente inherentes: las funciones políticas y las funciones educativas. Las primeras hablan de su relación con los otros poderes del Estado y de supervisión sobre los partidos políticos; las segundas orientan aquellas modalidades y modos democráticos para que la ciudadanía esté debidamente informada para que demande calidad política, vote con conciencia efectiva de lo que hace y asuma una actitud proactiva en el control de los procesos y de la decisión electoral. De tal manera, es indispensable la cooperación de la sociedad en sus distintas expresiones de cambio social. (Hernández, 2005:64)

La competencia electoral base fundamental del sistema democrático, no asegura la calidad de los resultados de dicha competencia sino que sólo le da un carácter democrático. El correcto funcionamiento del sistema político que denominamos democracia está fuertemente influido por quienes son los elegidos, la manera en que desempeñarán su puesto, y no solamente por cómo son elegidos.

Hoy los ciudadanos no están dispuestos a esperar una solución de sus problemas en nombre de una idea de transformación que se da en el tiempo. Exigen una solución inmediata que satisfaga las demandas y aspiraciones. Se genera en consecuencia una compleja fisura entre las promesas partidarias que necesariamente deberían darse en un horizonte progresivo con las demandas de solución inmediata de problemas que plantean los actores sociales. Sin duda esta grieta afecta la representatividad del sistema democrático y sus diversos actores.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado delimitando los derechos políticos en una sociedad democrática, como a continuación se indica:

191. La Corte ha establecido que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se

define, completa y adquiere sentido en función de los otros. (...) (Yatama Vs. Nicaragua, 2005:2.2.)

Sin embargo, la idea de Estado de Derecho ha evolucionado, como lo ha esgrimido la ministra Olga Sánchez Cordero:

El reto más importante que tenemos frente al futuro es no solamente concretar un verdadero Estado de Derecho; sino aspirar a uno Social y Democrático, en el que esos aspectos se fundan bajo un solo concepto: Estado Constitucional de Derecho; al amparo del cual, el Estado ajuste sus normas y hechos a las exigencias éticas y políticas de la sociedad, con compromisos serios de justicia social, cohesión nacional, buena administración de los recursos públicos y eficacia de los derechos. (2004:27)

Así, el funcionamiento del Estado Democrático de Derecho que garantice los derechos políticos establecidos en la Constitución, es determinante en la cultura política y para lograr el consenso democrático.

CONCLUSIONES

Los valores liberales que sirven de fundamento para el desarrollo del constitucionalismo son el Estado de derecho y la democracia que pese a sus diferencias teóricas están estrechamente ligados mediante el nexo inquebrantable de los derechos humanos, que en sí mismos son límites a los poderes públicos. Hoy en día no podría entenderse el constitucionalismo sin el reconocimiento, respeto y la protección de los derechos humanos. Tampoco una democracia que no enarbole y proteja de manera igualitaria estos derechos. Del mismo modo, no se podría hablar de Estado de derecho sin que las autoridades se sometan al marco jurídico y respeten y salvaguarden esas prerrogativas

La difusión y divulgación del constitucionalismo promueven la protección y el respeto de los derechos políticos en una sociedad específica, al crear una cultura política. Pero si los gobernantes electos no llevan a cabo lo que se comprometieron y engañan al electorado, no sólo violan sus derechos, sino que ello tiene otras consecuencias jurídicas. En términos de Lasalle, la Constitución en este supuesto es una “simple hoja de papel”, que no representa la realidad que el Constituyente quiso plasmar, y por lo tanto, no es la Ley Suprema del país.

La estructura constitucional diseñada para mantener el orden democrático se ve mermada al no contar con un medio eficaz que garantice el cumplimiento de promesas de campaña por parte del servidor público. Por consiguiente, los encargados del aplicar y sancionar el incumplimiento del orden jurídico constitucional y legal deben velar por que el texto constitucional se respete y cumpla. Estos postulados no deben ser utilizados por los candidatos como una “Carta de buenas intenciones” para acceder al poder público.

De esa manera, el constitucionalismo, esencial en un Estado democrático, debe guiar el comportamiento social, hacer efectivos y reales los postulados que estableció el Constituyente, entre ellos sobresalen por su trascendencia en el bienestar y destino de las personas, los derechos políticos.

Desafortunadamente, para muchos “políticos” es común trasgredir principios legales y constitucionales. La honradez no es una característica de aquellos, que deberían

tener como límites no mentir y no generar falsas expectativas sobre la vida de las personas a las que se gobernará.

De tal forma, se requieren mecanismos que potencien la calidad de la democracia mediante una decisión electoral informada verazmente y funcionarios que den respuesta a la voluntad popular plasmada en sus compromisos electorales.

En ese tenor, las dependencias de protección constitucional y legal deben velar por los intereses ciudadanos. Por ende, se les debe atribuir competencia para obligar a los candidatos y partidos políticos a registrar de manera transparente las propuestas de campañas, para verificar si se cumplieron los compromisos pactados en las mismas, y para determinar, en su caso, quién y en qué medida deberá rendir cuentas y reparar el daño causado por aquellos problemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bidart Campos, Germán José (2003) “El derecho de la Constitución y su fuerza normativa” en *Serie Doctrina Jurídica*, México: IIJ-UNAM-EDIAR, número 118, p. 264.
- Blanc Altemir, Antonio (2001) “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal” en *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Universitat de Lleida-Tecnos-ANUE, pp. 21, 14.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso —Aguado Alfaro y otros vs. Perú—* (2006), Noviembre, párrafo 128.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua* (2005) Sentencia. Consultada el 03 de junio de 2017. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268&lang=es
- Cossío Díaz, José Ramón (2006) *Necesario explicar a la sociedad la información que generan todos los niveles de gobierno*, Comunicado 29 de septiembre, No. 065/2006, México.
- Dietze, Gottfried (1957) “Judicial Review in Europe”, en *Michigan Law Review*, Volumen 55, número 4, Michigan, pp. 539 y ss.
- Donnelly, Jack (1993) *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University.
- Eisenmann, Charles (2004) « Etablissement et revision des Constitutions en Amerique et en Europe », París. Citado Haro, Ricardo, “El control de constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las Cortes Y Tribunales Constitucionales”, en *Anuario del Derecho Constitucional Latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo I, México, p. 46.
- Gómez Bernal, Gastón (1998) “Algunas críticas sobre la jurisdicción constitucional en Chile”, en *Ius et Praxis, Derecho de la Región*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, , año 4, número 1, Talca, Chile, p. 271.

- Häberle, Peter (1996) “Elementos teóricos de un modelo general de Recepción”, en *Derechos Humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Pérez Luño A. E., (coord.), Madrid, Marcial Pons, pp. 151- 186.
- Hernández Flores, Janeth (2005) “El debate holístico: estrategia para la consolidación de la democracia en México” en *Revista apuntes Electorales*, Instituto Electoral del Estado de México, Año IV, número 19, enero-marzo, p. 48, 50, 64.
- Núñez Rivero, Cayetano, *et al.* (1997) *El Estado y la Constitución*, Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, Madrid.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (1995), *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 5ª Edición, Tecnos, Madrid.
- Ramírez Hernández, Gloria (2010) “Aproximación conceptual e historia de los derechos humanos” en *Cuaderno de Trabajo Número 1*, CUDH-UNAM México, p. 3.
- Robles, Gregorio (1984) “La Filosofía del Derecho como análisis del lenguaje de los juristas”, en *Las reglas del Derecho y las reglas de los jueces. Ensayo de teoría analítica del Derecho*, Palma de Mayorca, p. 273.
- Rubio Llorente, Francisco, (1989) “El bloque de constitucionalidad” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 9, número 27, Septiembre-diciembre. Madrid, p. 9.
- Sánchez Cordero de García Villegas, Olga (2004) “Democracia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, Rescatar la virtud del honor”, en *la Celebración del 180 Aniversario de la Entidad de Fiscalización Superior*, Organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, ASF, México, 16 de noviembre, p. 27.
- Sánchez Viamonte, Carlos (1945) *Derecho Constitucional*, Kapelusz, Tomo I, Buenos Aires.
- Sánchez Viamonte, Carlos (1959) *Manual de derecho constitucional*, 4ª Edición, Kapelusz, Buenos Aires
- Schmitt, Carl (1982) *Teoría de la Constitución*, Traducción Ayala, Francisco, Alianza Editorial, Madrid.
- Schneider, Hans Peter, “Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático”, en *Revista de Estudios Políticos*, enero-febrero, número 7, Madrid, 1979, pp. 14 y ss.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD. Primera Sala, Tesis: 1a. CCXX/2009, Constitucional, Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2016) “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México” en *Estudios Políticos*, No. 38 mayo/agosto, México.
- Valls Hernández, Sergio A., Voto Concurrente en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus Acumuladas 34/2009 Y 35/2009.

- Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra (2012) “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” en *Apuntes para su aplicación práctica*, IIJ-UNAM, México, pp. 143,137, 153, 165, 141.
- Ventura Robles, Manuel (2005) “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Civiles y Políticos” en *Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica.
- Wheare, Kenneth. C. (1951) *Modern Constitutions*, Oxford University Press, Nueva York.