



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DE LOS FUNCIONARIOS ELECTOS EN MÉXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
DANIEL CONTRERAS HENRY

ASESOR: LIC. EMILIO VIZARRETEA ROSALES

CIUDAD UNIVERSITARIA

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis Padres

Índice

Introducción.....	5
Capítulo 1. Conceptos fundamentales del tema.....	8
1.1. Soberanía, Derecho y ejercicio del poder	8
1.2. Democracia	23
1.2.1. Democracia directa.....	31
1.2.2. Democracia representativa.....	34
1.2.3. Democracia semidirecta	36
1.3. Definición de constitución	37
Capítulo 2. Representación política como límite de la democracia	40
2.1. Ciudadanía.....	40
2.2. Representación política.....	49
2.2.1. Propuesta de requisitos que deben cumplir los aspirantes a ocupar un cargo de elección popular	65
2.3. Participación ciudadana	66
Capítulo 3. La destitución de los funcionarios electos en México	77
3.1. Actuales mecanismos jurídicos para la destitución anticipada de las autoridades electas en México	77
3.1.1. Desaparición de poderes.....	77
3.1.2. Juicio político	86
3.1.3. Juicio de procedencia.....	97
3.2. Principios de participación ciudadana, contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	105

3.2.1. Democracia	106
3.2.2. Corresponsabilidad.....	107
3.2.3. Inclusión	107
3.2.4. Legalidad.....	109
3.2.5. Respeto	111
3.2.6. Tolerancia.....	112
3.2.7. Sustentabilidad.....	114
3.2.8. Pervivencia.....	116
3.3. El referéndum.....	116
Capítulo 4. Propuesta para la revocación del mandato de los funcionarios titulares de cargos de elección popular, como instrumento de participación ciudadana, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...	125
4.1. Reglas para ejercitar el derecho a revocar el mandato de los representantes ciudadanos.....	132
4.2. Causas que motivan la revocación del mandato de los representantes populares	134
4.3. Procedimiento para revocar el mandato	135
Conclusiones.....	137
Bibliografía	139

Introducción

En la actualidad ha perdido sentido la contraposición tradicional entre los instrumentos de democracia directa y los de democracia representativa, a la hora de configurar la expresión de la voluntad popular. El sistema representativo es hoy en día la única forma real de plasmar la idea de la democracia, de manera que el análisis que se haga sobre el funcionamiento del sistema representativo será en realidad un juicio sobre el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, en la actualidad no pueden considerarse representación y democracia directa como opciones contrapuestas para organizar un sistema de gobierno democrático.

La evidente crisis por la que atraviesa la representación política, producto de la desconfianza de los ciudadanos hacia quienes pretenden representarnos, plantea la necesidad de encontrar mecanismos jurídico-políticos tendientes a lograr una vinculación directa entre representante y representado, con la firme intención de alcanzar un control eficaz, que permita al ciudadano conocer y, en su caso, destituir a su representante por el mal desempeño de sus atribuciones.

Con un control de esta naturaleza se logrará el fortalecimiento de la legitimidad política, es decir, una participación ciudadana más activa implica un gobierno respaldado popularmente puesto que sus decisiones son apoyadas por el pueblo. Así con la modificación de las normas de la representación política tradicional, lo que nos obliga a observar las instituciones clásicas de la democracia directa, entendida como autogobierno, necesariamente brindará a la sociedad gobiernos más eficaces y con un sustento popular.

En el primer capítulo, denominado: “conceptos fundamentales del tema”, analizaremos el concepto de soberanía, ampliamente estudiado por diversos autores, sustentando el criterio consignado en el artículo 39 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que la soberanía pertenece al pueblo, asimismo desarrollaremos el análisis de la concepción de democracia y sus tres diferentes variantes, finalmente abordaremos la definición de Constitución.

En el capítulo segundo, cuyo título es: “la representación como límite de la democracia”, habremos de analizar los conceptos de ciudadanía, representación política y participación ciudadana. En él queremos destacar que bajo la idea de la representación se ha efectuado un cambio radical, al grado de entender por tal un acto de usurpación de la soberanía de quien tiene la única función de efectuar actos de autoridad, siendo que, a través de la participación, los ciudadanos –concepto, este último, que ha sido ampliado con el devenir de la humanidad, incluyendo a minorías o grupos sociales no incluidos en las primeras civilizaciones- efectúan una real influencia en la toma de decisiones. Lo que se pretende destacar es que bajo el actual esquema de representación política, no es posible construir una sociedad que crea en la democracia, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como lo señala el artículo 3º de la Constitución General. También nos permitimos sugerir una propuesta, afín de que en el ámbito del Poder Legislativo, los aspirantes a ocupar la presidencia de una comisión legislativa, cumplan con requisitos mínimos, con la intención de lograr un desempeño eficaz de su labor.

En el tercer capítulo: “la destitución de los funcionarios electos en México”, se analizará los actuales mecanismos, que el orden jurídico nacional contempla, para destituir a un funcionario público electo, antes de que concluya su mandato. Asimismo será relevante abordar los principios de participación ciudadana que contemplaba la reciente abrogada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, del 21 de diciembre de 1998, que sirve como

antecedente para incorporar un mecanismo de revocación del mandato, como figura de participación ciudadana en México. Como último punto abordaremos la figura del referéndum y plebiscito, mecanismo que deberá ser empleado para consultar a la ciudadanía sobre la continuación o no en el cargo, del funcionario público electo, sometido al procedimiento de la revocación.

El cuarto capítulo, cuyo título es: “propuesta para la revocación del mandato de los funcionarios titulares de cargos de elección popular, como instrumento de participación ciudadana, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, se trabajará las reglas bajo las cuales se implementará la revocación, las causas que darán origen y el procedimiento a seguir. En él se emplea un análisis comparado de la legislación nacional, que a venido incorporando la figura jurídica en su régimen interior, e internacional, con la intención de observar las fórmulas empleadas.

Capítulo 1. Conceptos fundamentales del tema

1.1. Soberanía, Derecho y ejercicio del poder

La idea de soberanía nació a fines de la edad media como el sello distintivo del Estado-Nación, como un poder que no reconocía a ningún otro por encima de él, por ello afirma Hermann Heller que: “la soberanía es aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”¹, es en el siglo XVIII con los contractualistas cuando el concepto empezó a ser utilizado para designar al pueblo como depositario único de la voluntad general, esto significa que la capacidad de decidir el destino del cuerpo político corresponde exclusivamente al pueblo.

En México los diputados del Congreso Constituyente de 1916-1917 argumentaron, sobre el principio de la soberanía popular, lo siguiente: “tenemos que respetar los antecedentes históricos que nos han legado nuestros padres en leyes constitucionales y en ese concepto tenemos que defender el principio jurídico de la soberanía popular. A este propósito, cabe observar, y lo hago con toda complacencia, que es el principio de la soberanía popular el que nos tiene reunidos aquí y el que justifica nuestras tareas”², confirmando la concepción que los revolucionarios de 1789, en Francia, fincaron como base de todos los regímenes políticos democráticos, y que invariablemente las constituciones políticas consignan como dogma esencial de las sociedades modernas.

Así el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. 13ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2000. p. 2936.

² BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 18ª edición. México. Porrúa. 2006. p. 268.

instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”³, confiriendo al pueblo la facultad, irrenunciable, de alterar su forma de gobierno, así como el origen de todo poder público.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis de jurisprudencia: “SOBERANÍA DEL PUEBLO. La soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las Constituciones Federal y Locales, las que, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los Estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna”⁴. En nuestra opinión el máximo tribunal confunde ejercicio del poder con voluntad o decisión, toda vez que “la afirmación de que la soberanía popular reside en el pueblo y de que éste es el único titular, queda reducida a la nada, en tanto que realmente lo que se ha hecho es arrancarla de manos del pueblo para entregarla a los titulares del Estado, quienes la ejerce en el terreno de los hechos”⁵, como enseguida intentaremos demostrar.

El citado artículo constitucional establece, como se desprende de su lectura, que la naturaleza y origen de la residencia o ubicación de la soberanía nacional es que radica en el pueblo, quien toma la decisión de instituir poderes públicos que den cause a las instituciones constituidas para el logro de los objetivos propios del Estado, y añade como capacidad irrenunciable el derecho

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 150ª edición. México. Porrúa. 2005. p. 52.

⁴ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Pleno. Tomo: XXXI, Página: 1495.

⁵ COVIÁN Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional*. 2ª edición. México. Litografía y Terminados El Pliego. 2000. p. 121.

de alterar su forma de gobierno, reiterando así que el constituyente entiende por soberanía nacional la voluntad del pueblo. Así no debemos participar de la confusión que el artículo 41 de la Carta Magna genera, al señalar en su primer párrafo que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”⁶, ya que de ser así el derecho irrenunciable del pueblo de alterar su forma de gobierno habría sido, por disposición del constituyente, transferido a los órganos constituidos por la supuesta voluntad del pueblo, quedando sin efecto el artículo 39 constitucional. Por ello el artículo 41, del máximo ordenamiento, realmente prevé quien ejerce el poder, que será a través de los Poderes de la Unión, pues como afirma Rousseau: “el poder se transmite, pero no la voluntad”⁷, está es indelegable, intransferible y le pertenece al pueblo.

Resulta apropiado entonces definir la soberanía como “la instancia última de decisión”⁸, y en nuestro país es el pueblo quien tiene la facultad de decidir el destino de su forma de gobierno y la integración los Poderes de la Unión, pues la Constitución señala que la soberanía reside, no residió, en el pueblo, y es éste quien delega funciones específicas (Administrativas, Legislativas o Judiciales) en tres Poderes de la Unión, no delega todas en uno sólo, ni delega algunas irrevocablemente.

De lo anterior se deduce que el pueblo mantiene su capacidad decisoria incólume y para lograr los objetivos consustanciales a la creación de los Estados, como el bien común, la paz y la seguridad de los agremiados, la voluntad del pueblo se encaminó a delegar la función de ejercer el poder en

⁶ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, nota 3, p. 53.

⁷ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. 12ª edición. México. Porrúa. 2000. p. 14.

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. Cit.*, nota 1, p. 2936.

órganos con facultades expresamente señaladas, emergiendo así: “el Estado político moderno como instancia de defensa de la unidad nacional tanto frente a las amenazas externas como a los peligros internos de disgregación. Para ello dicha instancia tuvo que afirmar su poder como poder soberano, es decir, superior políticamente al de cualquier otro poder, tanto externo como interno”⁹, esto siempre en el marco de la ley y conforme las atribuciones constitucionales que a cada órgano de gobierno se le ha conferido en virtud de la separación de poderes para evitar actos autoritarios, puesto que: “la configuración de una instancia de tal naturaleza sólo podía tener sentido si se evitaba que su poder fuera arbitrario o abusivo. Por ello, el Estado moderno hubo de configurarse como Estado de derecho, es decir, como un poder encargado de elaborar y hacer cumplir las leyes, pero también un Estado sujeto a las propias leyes establecidas. La soberanía del Estado, del poder político, se transformó así en soberanía de la legalidad, donde las propias instituciones estatales se encuentran jurídicamente limitadas en sus competencias y atribuciones. Con este fin se desarrolló la técnica de la división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que se evitara tanto la concentración como la extralimitación o abuso del poder. Al distinguirse al menos tres funciones del Estado en instancias diferentes, cada una debe servir para controlar y evitar los potenciales abusos de las demás”¹⁰, ello no significa que el ejecutivo no realice actos legislativos o jurisdicciones, o que el legislativo no realice actos ejecutivos o jurisdiccionales, y que el Poder Judicial no realice actos administrativos o de carácter legislativo.

Con relación a lo anterior sirve de fundamento la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte: “DIVISION DE PODERES. La organización política, basada en la división de los poderes es, conforme a la Constitución vigente, la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es

⁹ SALAZAR, Luis y José WOLDENBERG. *Principios y valores de la democracia*. 5ª edición. México. Instituto Federal Electoral. 2001. p. 15.

¹⁰ *Ibidem*, p. 16.

absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualesquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica a controversias entre particulares y el Estado.”¹¹, así el pueblo ha delegado el ejercicio del poder en tres órganos, que de acuerdo a la interpretación de nuestro máximo tribunal tal división no es absoluta como lo señala el artículo 49, y diversas disposiciones de la Constitución Política, sin embargo, sus capacidades de decisión no pueden ser delegadas ni mucho menos usurpadas por los representantes electos, toda vez que ellos tiene facultades limitadas por la Constitución y las Leyes.

Este control de gobierno, que se dan en virtud de la división de poderes, puede consolidarse gracias a la democratización de la soberanía estatal, es decir: “mediante la sustentación del imperio de la legalidad en la soberanía popular. Básicamente ello significa que el poder supremo, el poder soberano, sólo puede pertenecer legítimamente al pueblo, y que es éste y nadie más quien debe elaborar, modificar y establecer las leyes que organizan y regulan tanto el funcionamiento del Estado como el de la sociedad civil”¹², sin embargo, dada la diversidad de las materias y los procedimiento, que implicaría reuniones diarias, el pueblo se ve imposibilitado a celebrar asambleas, lo que nos conduce a la necesaria celebración de mandatos legitimados por medio del voto.

¹¹ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Pleno. Tomo: XVI. Página: 937.

¹² SALAZAR, Luis y José WOLDENBERG. *Op. Cit., nota 9.* p. 16

Sólo así el Estado nacional propiamente moderno se tornaría progresivamente en Estado soberano, constitucional y democrático, entendiéndose que soberanía, constitucionalidad y democracia son dimensiones esenciales que deben apoyarse recíprocamente o, en otras palabras, que: “la afirmación del principio de la soberanía popular requiere de un Estado capaz de afirmarse como poder superior, como poder legal y como poder representativo de la voluntad popular. Esta es la razón por la que un Estado que se ve sometido a poderes externos o internos de cualquier naturaleza, o uno que no puede cumplir y hacer cumplir las leyes, o uno que no logra representar legítimamente la voluntad del pueblo no es, por definición, un Estado que encarne efectivamente el principio de la soberanía popular”¹³.

Podemos establecer entonces, que cuando se dice que el pueblo es soberano lo que significa es que la fuente última de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo, que no existe, por ende, ningún poder, ninguna autoridad por encima de él, a excepción, claro, de la ley por lo que: “la legalidad misma adquiere su legitimidad por ser expresión en definitiva de la voluntad popular”¹⁴.

Cuando Juan Jacobo Rousseau apunta que: el Hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas¹⁵; y se pregunta: ¿Qué puede imprimirle el sello de legitimidad?¹⁶, a esta transformación, dilucida el carácter natural de la delegación del poder en órganos constituidos para desempeñar funciones específicas, en torno a la división de poderes.

¹³ Ibidem, p. 16.

¹⁴ Ibidem, p. 17.

¹⁵ Como es natural el ser humano debe encontrar límites a sus impulsos y deseos, por lo que el derecho, como ese conjunto de normas jurídicas, rijan la conducta de los hombres en la sociedad, señalando instituciones que se encargarán de hacer cumplir la ley mediante el uso legítimo de la fuerza física si es necesario.

¹⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *Op. Cit.*, nota 7. p. 3.

En este punto es fundamental entender el concepto de poder. Entendido en la acepción de Max Weber como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”¹⁷. Para Andrés Hauriou al calificar como político al poder del Estado, en uno más de los diversos ámbitos de clasificación en los que se circunscribe al poder público, puede afirmar lo siguiente: “es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados”¹⁸, esto significa, manteniéndonos en la línea discursiva, que cuando se ha tomado una determinación o una decisión fundamental por el pueblo, serán las autoridades quienes la implementarán, en ejercicio de la facultad delegada, sin embargo, es aquí donde quienes han tomado la determinación de asumir funciones de gobernar a un conglomerado humano usurpan el poder, pues siempre se encontrarán élites que controlen el poder político, y así vinculada a intereses predominantes de la época ejercer el control de los medios jurídicos, económicos, militares, educativos, religiosos, morales y de entretenimiento para fortalecer su posición y, consecuentemente, de los grupos que representan, no de toda la sociedad.

Históricamente el poder político, se ha concentrado en grupos minoritarios que han manejado a la opinión pública sin estar sometidos a ella, por ello como afirma maestro Jorge Sánchez Azcona: “el poder debe buscar los equilibrios que le permitan cumplir con sus fines y asegurar su permanencia; es decir, mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de los elementos

¹⁷ WEBER, Max. *Economía y sociedad*. 2ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1984. p. 43.

¹⁸ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. México. Porrúa. 2003. p. 19.

que lo componen”¹⁹, por que en el interés de supervivencia de las élites políticas, éstas aceptan compromisos y restricciones alejándose de los intereses colectivos.

Lo anterior no significa que no podamos intervenir en el contenido o forma de expresión de la acción política, pues el reconocer que el poder es inherente a la vida en sociedad no implica afirmar que será un grupo pequeño el que gobierne de forma exclusiva, para ello es necesario la búsqueda de mayores posibilidades y mecanismos de incidencia en la conformación de los órganos constitucionales.

El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene por eso que ser más preciso, y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido.

Para hacer que el poder sea efectivo, un individuo o grupo puede apelar a los temores, a sanciones físicas, al ejercicio de la persuasión, a la manipulación o al compromiso que los no poderosos tienen con el sentimiento del deber. Dependiendo de sus bases, se distingue las relaciones que son asimétricas de las que exigen reciprocidad. Dentro de las primeras están la fuerza y la manipulación; dentro de las segundas la persuasión y la autoridad.

Mientras que el poder que se ejerce por la fuerza tiene su sustento en la violencia, la manipulación es un poder que se ejerce ocultando las intenciones mediante un esfuerzo deliberado y exitoso de influir en las respuestas de individuos o grupos a los que no se les comunica explícitamente las intenciones

¹⁹ SÁNCHEZ Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1996. p. 55.

del poderoso. Esta manipulación induce tanto a la compra irreflexiva de determinados productos como a votar por ciertos candidatos. Por su parte, debe entenderse por persuasión aquella forma de poder que intenta convencer mediante argumentos, que se aceptan sólo después de ser evaluados independientemente e integrados como base del comportamiento propio.

A diferencia de la fuerza, la manipulación y la persuasión, la autoridad se vincula a la existencia de cierta legitimidad y de una estructura jerárquica que conlleva a ordenamientos institucionalizados.

Lo anterior no implica que la autoridad renuncie al ejercicio de la fuerza y la violencia sino que, como Weber ha señalado, ésta se ejerce con un sustento legítimo y en esta medida se minimiza la necesidad de mantener los medios de coerción en alerta constante: "sólo cuando un sistema de autoridad se desmorona, o un individuo dado pierde su autoridad, debe recurrirse al poder para asegurar su conformidad"²⁰. Al respecto podemos señalar la necesidad de diferenciar entre el ejercicio efectivo de la fuerza y la mera amenaza de su utilización. Conviene no perder de vista la distinción significativa entre la exclusión efectiva de una persona del sistema político (ya sea mediante la eliminación física o el encarcelamiento) de la mera advertencia de su posible supresión. A diferencia del mero poder, la autoridad previene la aplicación de la fuerza como tal, por ello Sartori afirma que: "en tanto el poder ordena y está respaldado, si es necesario por la imposición, la autoridad apela, y deja de ser tal si se impone"²¹.

Weber contrapone la acción ocasional de la comunidad al carácter permanente de la asociación institucional, y define los diferentes fundamentos

²⁰ PETERS, R. S. *La autoridad, en Filosofía Política*. Madrid, España. Fondo de Cultura Económica. 1974, p. 145.

²¹ SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. México. Alianza Universidad. 1991. p. 233.

de la legitimidad como: “justificación interna de la obediencia que está interiorizada, tanto en los gobernados como en los gobernantes”²².

En la medida en que es legítima, toda autoridad se sustenta en el Derecho. Así la autoridad se distingue del poder coercitivo y del liderazgo basado en la capacidad de influir y en la persuasión por la legitimidad. La relación de autoridad es una relación de órdenes y obediencia en la cual la autoridad tiene el derecho de mandar y los otros la obligación de obedecer. Esta definición de la legitimidad como sustento de la dominación está basada en los planteamientos weberianos.

A diferencia de la persuasión, la autoridad no intenta presentar argumentos sino asegurar el cumplimiento de las órdenes. En oposición a las relaciones igualitarias de persuasión, los lazos de autoridad son siempre jerárquicos. La relación autoritaria no descansa ni en argumentos razonados y compartidos ni en el mero poder coercitivo sino en una estructura cuya razón y legitimidad es reconocida tanto por los que mandan como por los que obedecen y donde cada uno tiene un lugar jerárquicamente definido.

En la medida en que los deberes y obligaciones están claramente estatuidos, el comportamiento es previsible y la relación es continua, de allí que, en la relación de autoridad, la importancia del contenido de la comunicación pueda ser secundaria frente al significado prioritario del estatus que ocupa quien da la orden. En este sentido la autoridad es un poder institucional y legítimo que se ejerce manteniendo cierta distancia entre los que mandan y los que obedecen.

Así, el concepto de autoridad conlleva una serie de identificaciones, demandas y expectativas que se vinculan a la fórmula política. Afirmar que una

²² WEBER, Max. *Op. Cit.*, nota 17, p. 24.

persona tiene autoridad significa que es poseedora del poder que le asigna la fórmula política y que aquellos que se adhieren a ésta, consideran que se ejerce en forma justa y apropiada.

La atribución de autoridad siempre tiene un contenido subjetivo, porque involucra no solamente a las personas que mandan sino también a las que obedecen. La relación de autoridad implica la aceptación de la misma; su mantenimiento y continuidad dependen, en gran medida, del prestigio de las personas que ocupan los distintos cargos.

Así, la autoridad legítima presupone un conjunto de reglas compartidas que prescriben la obediencia dentro de ciertos límites. Para ser legítimas estas normas deben ser comunes a un amplio número de personas y no limitarse a regir únicamente las relaciones que estrictamente se establecen entre los que mandan y los que obedecen.

Por todo lo antes mencionado es importante establecer un concepto de quienes ejercen el poder y que generalmente denominamos autoridad. El término autoridad tiene origen romano y era comúnmente concebido como parte de una trilogía que incluía la religión y la tradición. El vocablo autoridad (*autoritas*), proviene del verbo *augure* que significa aumentar. En este primer significado, se considera "que los que están en posición de la autoridad hacen cumplir, confirman o sancionan una línea de acción o de pensamiento"²³.

En el sentido moderno del término, la autoridad se ha definido de varias formas: como atributo de una persona, cargo u oficio que otorga un derecho a dar órdenes; como una relación entre los cargos de superior y subordinado; como una cualidad que hace que una orden se cumpla, y como base de un comportamiento.

²³ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit., nota 21*, p. 203.

Además de la variedad de definiciones, el concepto de autoridad también se puede abordar desde varios niveles. En la amplitud del ámbito sociológico existen varias relaciones que pueden ser consideradas de autoridad; dentro de una organización administrativa, dentro del gobierno o como autoridad académica (en este último sentido es sinónimo de preparación o competencia).

En el campo estrictamente político, la cuestión de la autoridad ha sido abordada en dos dimensiones: en el terreno abstracto de la filosofía política por Platón, Aristóteles y otros, donde frecuentemente el tratamiento de la autoridad se ha vinculado con la cuestión de la libertad y la soberanía, y en el nivel más concreto de la ciencia política de los siglos XIX y XX, que se ha preocupado por el problema de la distribución y de las diversas modalidades del que adquiere el ejercicio de la autoridad por ejemplo, los tipos de autoridad que describe Weber.

Tanto en la sociología como en la ciencia política, el tratamiento de la autoridad frecuentemente se vincula con otros conceptos, como los de poder, influencia y liderazgo.

Lejos de responder a cualidades innatas, la autoridad surge en el proceso de organización social y tiene sus fundamentos en factores institucionales. Como contrapartida, el término de liderazgo comúnmente se ha utilizado para referirse a los atributos personales en virtud de los cuales se ejerce el poder o la influencia.

Con base en esta diferenciación y ante la importancia de los movimientos sociales contemporáneos, es común que el concepto de liderazgo se vincule a dirigentes, guías o personalidades influyentes que actúan en movilizaciones colectivas que buscan transformación social (profeta, héroe carismático,

demagogo) mientras que el concepto de autoridad se utiliza más con referencia al ámbito propiamente institucional (administrador, burócrata, jurista, etc.).

Es común que el concepto de líder se vincule con el de héroe, en la medida en que se trata de un individuo cuyas acciones tienen tal impacto social que hace que sucedan cosas que de otra forma no hubieran sucedido. Desde esta perspectiva, hay un gran entrelazamiento entre las teorías de la revolución y las teorías de liderazgo en tanto que ambas presuponen una teoría del cambio social.

Los estudiosos que comparten lo que se podría considerar el paradigma carismático que Weber introduce como modelo de líder, consideran en términos generales que los grandes líderes tienden a aparecer en las épocas de mayor conflicto político y causan un impacto excepcional sobre los eventos sociales. Ante una crisis de valores aparece un héroe carismático, cuyas características psicológicas, aunadas a sus acciones públicas lo llevan a tomar decisiones críticas que a su vez serán el sustento de una nueva identidad social, de nuevas estructuras permeadas por nuevas ideologías. En este sentido, como señala Weber "el carisma es la gran fuerza revolucionaria en las épocas vinculadas a la tradición"²⁴.

Los orígenes del liderazgo se han situado comúnmente en el marco de las pequeñas comunidades y de las sectas religiosas. El proselitismo que aparece en la génesis de los movimientos religiosos se inspira frecuentemente en figuras proféticas como la de Moisés, Mahoma o Jesús. La personalidad única e irresistible que moviliza y arrastra a las masas hacia nuevas metas y nuevos caminos de salvación religiosa se convierte en prototipo de liderazgo.

²⁴ WEBER, Max. *Op. Cit.*, nota 17, p. 196.

En términos generales se ha considerado como requisito para el liderazgo la posesión de ciertas cualidades que son intransferibles, como la habilidad, la destreza y el prestigio personal. Consecuentemente, los mayores peligros para el líder no están en el rango y el puesto que ocupa sino en sus rivales potenciales que pueden tener cualidades afines.

En la ciencia política, gran parte de la bibliografía sobre liderazgo deriva de Aristóteles y Maquiavelo, y está dominada por la imagen de las masas no pensantes y de un líder dotado de poder y voluntad. Maquiavelo hace énfasis en la virtud del líder que incluye tales características como el coraje, la convicción, el orgullo (prestigio) y la fuerza.

A diferencia de la autoridad que demanda o exige que se cumplan sus disposiciones con base en el fundamento legítimo y en el orden jerárquico, el líder sólo puede pedir o esperar que lo sigan y a su vez esto depende de sus cualidades personales y de la situación misma -lo que nos hace pensar en la clásica diferencia entre la virtud y la fortuna en el pensamiento de Maquiavelo. Mientras la relación de autoridad es de subordinación jerárquica, la de liderazgo es de sumisión personalizada. Aquellos que ejercen la autoridad -especialmente en una gran asociación- muchas veces no tienen conciencia de la identidad de sus seguidores, quienes pueden perder de vista quién está en la cúspide. Por ejemplo, un ejército obedece al oficial de más alto rango sin siquiera conocerlo.

Sin embargo, la noción de liderazgo ha sufrido cambios importantes en su relación con la autoridad. Las nuevas corrientes intelectuales de los siglos XIX y XX y la influencia del positivismo en ciencias sociales modificaron drásticamente el significado de liderazgo político. Ante las nuevas perspectivas de la psicología, el héroe tradicional desaparece y el liderazgo ya no se explica tanto en función de una serie de rasgos y atributos fijos sino que se concibe como resultado de la interacción social, del lugar de la actividad humana dentro

de una determinada estructura, del papel que juegan algunos individuos y de las esperanzas mutuas de líderes y seguidores. Se plantea entonces el problema de cómo trasladar los estudios sobre liderazgo en pequeñas comunidades al análisis del mismo en las grandes asociaciones políticas, donde la prensa constituye un elemento fuerte para la conquista, la preservación y la consolidación del poder por parte de los líderes.

La preocupación por el análisis del liderazgo se extiende a las situaciones de estabilidad social que, como tales, no son esencialmente conflictivas y en donde los políticos están limitados por la propia rutina y por las directrices gubernamentales. Sin embargo, las acciones de los líderes siguen siendo importantes para estudiar las posibilidades del cambio social. En las sociedades plurales, el liderazgo se ejerce en el marco de conflictos multilaterales y limitados dentro de un sistema de estratificación social que ya no corresponde al modelo dualista, un tanto simplista, de la élite y la masa. En este contexto, las acciones de los líderes son interdependientes con las de una multiplicidad de individuos, lo que da lugar a un nuevo tipo de liderazgo pluralista y de carácter ejecutivo. A diferencia de lo que ocurre en los pequeños grupos, en el marco institucional ampliado el dirigente tiene que mantener el equilibrio mediante fórmulas de compromiso con sus seguidores más cercanos, con los integrantes de otros partidos y asociaciones políticas, y con los diversos grupos de funcionarios y el público en general.

En el Estado moderno, el líder y sus partidarios ya no se influyen recíprocamente de forma directa sino que se relacionan indirectamente a través de una serie de personas que desempeñan diferentes cargos en el sistema político. Así entendido el liderazgo ejecutivo moderno se concibe como un proceso organizativo en el cual, aunque el líder pueda seguir siendo un individuo, en realidad su liderazgo es el producto colectivo de una actividad

organizativa que se distingue genéricamente de las relaciones entre gobernantes y gobernados en las asociaciones de pequeña escala.

El líder ejecutivo tiene así un carácter colectivo por el cual, a semejanza de lo que ha ocurrido tradicionalmente cuando se habla de autoridad, el propio cargo no depende exclusivamente de quien lo ocupa. El legado histórico y las expectativas, en cierta medida permiten predecir la conducta del ejecutivo, y la institucionalidad garantiza la continuidad de forma que, en caso de muerte repentina, el cargo funciona en ausencia del titular.

1.2. Democracia

La democracia aparece por primera vez en Grecia en el siglo V a. C. Las pequeñas dimensiones y la escasa población de las polis (o ciudades griegas) explican la posibilidad de que apareciera una asamblea del pueblo de la que formaban parte todos los hombres libres, a los que se les denominaba ciudadanos. Esta asamblea fue el símbolo del gobierno popular, sin embargo, solo participaba el 25% de la población ya que estaban excluidos las mujeres libres, los esclavos y los extranjeros residentes. En la democracia griega no existía la representación, los cargos de gobierno eran ocupados alternativamente por todos los ciudadanos y la soberanía de la asamblea era absoluta. Todas estas restricciones y la reducida población de Atenas (unos 5,000 habitantes)²⁵ permitieron minimizar las obvias dificultades logísticas de esta forma de gobierno.

Sobre la polis podemos señalar que era la denominación dada a las Ciudades-Estado de la antigua Grecia. Con la palabra Polis se denominaba a la ciudad y al territorio que ella reclamaba para si. Tenían un gran nivel de autosuficiencia, si bien no del todo, lo que les garantizaba libertad y autonomía

²⁵ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?* México. Taurus. 2003. p. 40.

política. No existía oposición entre lo urbano y lo rural, ni existían relaciones de dependencia, muchos residentes urbanos vivían de las rentas del campo, al igual que la gran mayoría de los aristócratas.

La ciudad tenía como centro una ciudadela ubicada en el punto más alto, en donde se guardaban las armas y se encontraban los templos más importantes, denominada acrópolis (siendo la más famosa de ellas la acrópolis de Atenas, presidida por el Partenón). Los griegos no vivían en la acrópolis, sino en el asta, que la rodeaba, encontrándose allí también el ágora o mercado. Rodea a la ciudad un anillo rural, en donde se cultiva lo necesario para la supervivencia de la polis.

El tamaño de la polis era variado pero generalmente de poca extensión. Como extremos se pueden encontrar a Atenas con 2,600 km, y en isla de Ceos de 173 km tenía 4 polis.

Las polis griegas eran ciudades-estado totalmente independientes. Luego de la desaparición de la civilización micénica²⁶ los griegos formaron pequeñas comunidades, que evolucionaron en el siglo VIII a. C., y se convirtieron en ciudades. Estas ciudades se conocieron con el nombre de "ciudades-estado" o polis. A diferencia de las ciudades de los grandes imperios (Mesopotamia, Egipto, Persia), que estaban organizadas alrededor del palacio real y del templo, el centro de la polis lo constituía el ágora²⁷, un espacio abierto donde

²⁶ Denominación que recibe la civilización prehelénica que se desarrolló en la cuenca del Mediterráneo Oriental y que presenta una estrecha relación con la cultura de Créta: corresponde a su tercer y último período, que abarcó desde el 1550 hasta 1050 a. C., período en que Créta, ocupada por los aqueos, perdió la hegemonía en el mundo egeo, y mecenaz se convirtió en la más importante de las ciudades en que floreció esta cultura. El arte micénico, caracterizado principalmente por la riqueza de la decoración fue resultado de la función de elementos propios del arte cretense como elementos griegos del continente. Diccionario enciclopédico. Bogotá, Colombia. Zamora ediciones. 2000.

²⁷ Ágora era la plaza pública de las ciudades-estado griegas. Era el centro cultural, comercial y político. Las asambleas de ciudadanos se realizaban en dicho recinto.

los ciudadanos acudían para comerciar y para intercambiar ideas. En el ágora tiene lugar la vida política de la polis, y en ella surge también la filosofía griega.

El aspecto orográfico de Grecia hizo que las polis se situaran en su gran mayoría en territorios costeros de difícil acceso y en valles que estaban rodeados por montañas.

Las polis se constituyeron como una unidad política, social y económica de Grecia, pero si bien compartían una lengua, religión común, lazos culturales y una identidad racial e intelectual que exhibían con orgullo, los habitantes de estas ciudades no pudieron fundar un estado unificado. Existía una gran rivalidad entre las diferentes polis, consideraban que el reducido tamaño de cada una era lo más idóneo para practicar una adecuada política.

En el siglo VIII a. C., Jonia se encontraba al frente de la cultura y filosofías griegas y ciudades como Mileto y Éfeso siguieron floreciendo como centros de importancia durante el Imperio Romano.

En Roma, la caída de la monarquía etrusca condujo al pueblo al poder conformándose así la República Romana. En ella, el poder legislativo correspondía al Senado y el poder ejecutivo lo conformaban las magistraturas, cuestores, pretores y cónsules entre otros cargos, que eran elegidos por los ciudadanos con derechos, los patricios inicialmente y posteriormente también la plebe, en verdaderas campañas electorales en las que se renovaban, por elección directa, multitud de cargos públicos. Con el tiempo el sistema fue degenerando. Los senadores no eran electos, mas tenían un poder grandísimo. Con la expansión territorial la República se convirtió en difícilmente gobernable y degeneró en los Triunviratos para convertirse, finalmente, en Imperio de manos de Julio César y, sobre todo de Augusto.

Aunque durante la Edad Media se utilizó el término de democracias urbanas para designar a las ciudades comerciales, sobre todo en Italia y Flandes, estas eran gobernadas en realidad por un régimen aristocrático. También existieron algunas democracias llamadas campesinas, como la de Islandia, cuyo primer Parlamento se reunió en 930, y la de los cantones suizos en el siglo XIII. Por este siglo aparecen concepciones sobre la soberanía del pueblo, que fueron consideradas como revolucionarias y que más tarde serían recogidas por autores como Hobbes, Locke y Rousseau.

El protestantismo fomentó la reacción democrática al rechazar la autoridad del Papa, aunque por otra parte, hizo más fuerte el poder temporal de los príncipes. Desde el lado católico, la Escuela de Salamanca atacó la idea del poder de los reyes por designio divino, defendiendo que el pueblo era el receptor de la soberanía. A su vez, el pueblo podía retener la soberanía para sí (siendo la democracia la forma natural de gobierno) o bien cederla voluntariamente para dejarse gobernar por una monarquía. En 1653 se publicó en Inglaterra el Instrument of Government, donde se consagró la idea de la limitación del poder político mediante el establecimiento de garantías frente al posible abuso del poder real. A partir de 1688 la democracia triunfante en Inglaterra se basó en el principio de libertad de discusión, ejercida sobre todo en el Parlamento.

Las instituciones inglesas influyeron en el continente europeo a través de escritores que, como Montesquieu, encontraban en ellas la realización perfecta de la libertad ciudadana, que quedaría definitivamente incorporada a la democracia occidental con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Para los filósofos del siglo XVIII la esencia de la democracia consistía en el derecho del pueblo a designar y controlar el gobierno de la nación. A partir de la revolución estadounidense se inspiraron en este ideal las instituciones políticas de varios países que, junto con las ideas democráticas

expandidas por la Revolución Francesa, y las ideas liberales, constituyeron la base ideológica sobre la que se desarrolló toda la evolución política del siglo XIX.

Las Constituciones de 1812 en España y de 1848 en Francia ya son prácticamente democráticas, aunque la democracia española vivió ciertos retrocesos durante el siglo XIX. La evolución democrática inglesa fue mucho más lenta y se manifestó en las sucesivas reformas electorales que tuvieron lugar a partir de 1832 y que culminaron en 1911 con la Parliament Act, que consagró la definitiva supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores.

La democracia es un régimen político en el que la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste de manera directa o indirecta. La palabra democracia deriva del término griego demos, que significa "pueblo", y cratos que significa "poder"; el término por tanto significa, literalmente "poder del pueblo"²⁸.

Más concretamente, la democracia es una forma de gobierno en la cual el poder para cambiar las leyes y las estructuras de gobierno, así como el poder de tomar todas las decisiones de gobierno reside en la ciudadanía. En un sistema así, las decisiones tanto legislativas como ejecutivas son tomadas por los propios ciudadanos (democracia directa) o por representantes escogidos mediante elecciones libres, que actúan representando los intereses de los ciudadanos (democracia representativa).

En la práctica y como evolución del crecimiento poblacional, de las ciudades en metrópolis, todos los sistemas democráticos del mundo son de carácter representativo.

²⁸ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, nota 25, p. 21.

Esta definición general tiene algunos matices. No todos los habitantes de un determinado municipio, región o Estado participan en la política, sino sólo aquellos que ostentan de pleno derecho la condición de ciudadanos, y dentro de estos, sólo aquellos que eligen participar, generalmente mediante el voto en unas elecciones.

Atenas por tanto suele ser considerado como el primer ejemplo de un sistema acorde a las nociones modernas de democracia. De todas formas, el significado del término ha cambiado con el tiempo, y la definición moderna ha evolucionado mucho sobre todo desde finales del siglo XVIII, con la sucesiva introducción de sistemas democráticos en muchas naciones. Hoy día, las democracias existentes son bastante distintas al sistema de gobierno ateniense del que heredan su nombre.

En su uso actual, la palabra democracia se utiliza como sinónimo de democracia liberal, de acuerdo con las explicaciones que Giovanni Sartori da en su libro titulado: “¿Qué es la Democracia?” Este concepto moderno difiere bastante de como el término fue definido y utilizado por los griegos durante la democracia ateniense. El término también se utiliza como una medida de cuánta influencia tiene una persona sobre su gobierno, resultando diversos grados de democracia (cuanto mayor es la influencia mayor es el grado de democracia). Existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas.

El anarquismo y el comunismo (entendido como la última fase de desarrollo social de acuerdo con la teoría marxista), en su concepción teórica, son sistemas sociales basados en una forma de democracia directa que no cuenta con un Estado independiente del propio pueblo.

En algunas situaciones en las que sobre el papel rige una monarquía, la forma de gobierno de facto es la democracia liberal, mediante un parlamento elegido democráticamente. Este es el caso de Canadá y de España, entre otras.

En la actualidad el tipo de democracia más extendido, con diferencia, es la democracia representativa. De hecho se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa. La democracia deliberativa es otro tipo, aunque bastante menos popular que los anteriores.

Aunque estrictamente el término democracia sólo se refiere a un sistema de gobierno legitimado por el mecanismo de las elecciones, una definición más amplia de la democracia moderna también incluye los siguientes elementos, de acuerdo con las explicaciones de Robert A. Dahl²⁹:

- Una Constitución que limita los diversos poderes y controla el funcionamiento formal del gobierno, en el caso de México contamos con este instrumento publicado el 5 de Febrero de 1917 cuya entrada en vigencia es a partir del 1° de mayo del mismo año;
- El derecho a votar y/o ser votado en las elecciones, contemplado en la fracción I y II del artículo 35 de la Ley Fundamental;
- Libertad de expresión y de prensa, así como acceso a fuentes de información como alternativa a las del gobierno, contemplado en el artículo 6 y 7 constitucional;
- Libertad de asociación, considerado en el artículo 9 y la fracción III del artículo 35 de la Constitución General; y

²⁹ DAHL, Robert. *La Poliarquía. Participación y oposición*. 2ª edición. Madrid, España. Tecnos. 1997. p. 15.

- Ciudadanos educados acerca de sus derechos y deberes, contemplado fundamentalmente en el artículo 3° de nuestra constitución.

De todo lo anterior se puede deducir que México cuenta con los derechos fundamentales que caracterizan un sistema democrático, aunque carece de un requisito, también fundamental señalado por Robert Dahl, la elegibilidad de la cosa pública, a través de mecanismo que permitan a los ciudadanos intervenir en el debate público y decidir el destino de sus representantes, en virtud de que el debate público y la representación varían independientemente una de la otra.

En aquellos países que no tienen una fuerte tradición democrática, la introducción de elecciones libres por sí sola raramente ha sido suficiente para llevar a cabo con éxito una transición desde una dictadura a una democracia (caso de algunos países del Medio Oriente como Afganistán). Es necesario también que se produzca un cambio profundo en la cultura política, así como la formación gradual de las instituciones del gobierno democrático. En nuestro país esta labor fundamental es puesta en práctica a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral.

Hay varios ejemplos de países que sólo han sido capaces de mantener la democracia de forma muy limitada hasta que han tenido lugar cambios culturales profundos, en el sentido del respeto a la regla de la mayoría, indispensable para la supervivencia de una democracia.

Uno de los aspectos clave de la cultura democrática es el concepto de oposición leal. Este es un cambio cultural especialmente difícil de conseguir en naciones en las que históricamente los cambios en el poder se han sucedido de forma violenta. El término se refiere, en esencia, a que los principales actores

participantes en una democracia comparten un compromiso común con sus valores básicos.

Esto no quiere decir que no existan disputas políticas, pero siempre respetando y reconociendo la legitimidad de todos los grupos políticos. Una sociedad democrática debe promover la tolerancia y el debate público civilizado. Durante las distintas elecciones, los grupos que no han conseguido sus objetivos aceptan los resultados, porque se ajusten o no a sus deseos, expresan las preferencias de la ciudadanía.

Especialmente cuando los resultados de unas elecciones conllevan un cambio de gobierno, la transferencia de poder debe realizarse de la mejor forma posible, anteponiendo los intereses generales de la democracia a los propios del grupo perdedor. Esta lealtad se refiere fundamentalmente a lo que concierne al proceso democrático de cambio de gobierno, y no necesariamente a las políticas que ponga en práctica el nuevo gobierno.

1.2.1. Democracia Directa

Como ya se menciona la democracia directa fue experimentada por primera vez en la antigua democracia ateniense. Esta experiencia duró aproximadamente dos siglos, durante los cuales el poder recayó en una asamblea en la que estaban todos los ciudadanos varones, los cargos públicos eran elegidos por sorteo, y un representante elegido por la asamblea se encargaba de comandar el ejército de la ciudad.

Las restrictivas condiciones para ser considerado ciudadano (sólo los varones lo eran), y por tanto, poder participar en la vida política de la ciudad, así como el tamaño reducido de la ciudad-estado de Atenas por aquel entonces (en

torno a 5,000 personas) minimizaban las dificultades logísticas inherentes a esta forma de gobierno.

También hay que tener en cuenta la historia de la democracia romana, en la que los ciudadanos realizaban y aprobaban las leyes, que comenzó en torno a 449 a. C., y duró aproximadamente cuatro siglos, hasta la muerte de Julio César en 44 a. C., aunque muchos historiadores ponen el fin de la República Romana en el año 43 a. C., con la aprobación de una ley llamada Lex Titia. Según algunos historiadores, el hecho de que los ciudadanos tuvieran el protagonismo de hacer las leyes fue un factor importante que contribuyó al auge de Roma y la civilización grecorromana.

Después de estos antecedentes, esta forma de gobierno ha sido muy poco utilizada, algunos gobiernos la han implementado en parte desde entonces, pero no hasta el nivel de la antigua Atenas. Las democracias modernas generalmente funcionan mediante representantes elegidos por los ciudadanos, lo que se conoce como democracia representativa.

La era moderna de la democracia directa comenzó en las ciudades de Suiza en el siglo XIII. En 1847, los suizos añadieron el referéndum estatutario a su Constitución. Pronto pensaron que tener solamente el poder de vetar las leyes que producía el Parlamento no era suficiente, y así en 1891, añadieron la iniciativa de enmienda constitucional. Las batallas políticas suizas, desde entonces, han ofrecido al mundo una experiencia importante en la puesta en práctica de este tipo de iniciativas.

Muchos movimientos políticos en el mundo buscan la evolución desde el actual sistema de democracia representativa vigente en la mayoría de democracias moderna, hacia algún tipo de democracia directa o democracia

deliberativa, basada en la toma de decisiones consensuadas más que en la simple regla de la mayoría.

La democracia directa es una forma de democracia en la que los ciudadanos pueden participar directamente en el proceso de toma de decisiones políticas. Algunos sistemas propuestos dan a la gente poderes legislativos y ejecutivos, aunque la mayoría de sistemas existentes permiten la participación sólo en el proceso legislativo.

La democracia directa en su forma tradicional es el gobierno del pueblo mediante referenda³⁰. La ciudadanía tiene derecho a aprobar o vetar leyes, así como retirar el apoyo a un representante, si es que el sistema tiene representantes, en cualquier momento.

La objeción más importante que se suele achacar a la democracia directa se refiere a su practicidad y eficiencia. Decidir sobre todos o casi todos los temas de importancia pública, mediante referéndum, puede ser lento y costoso, y puede provocar en los ciudadanos apatía y fatiga. Los defensores de la democracia directa suelen sugerir que la democracia electrónica pueden eliminar esos problemas, ejemplo de ello es el Libro de Carmén Milagros y K. Valerde, *Hacia una democracia digital*. Otra desventaja que se esgrime es que puede desembocar en la demagogia.

También, dado que las preguntas deben ser cortas, con una respuesta de sí o no, los votantes podrían elegir políticas incoherentes. Por ejemplo, una mayoría podría votar a favor de reducir los impuestos mientras una mayoría podría también votar por un incremento del gasto público en educación. La respuesta común a esta crítica es que el problema de las decisiones inconsistentes no es exclusivo de esta forma de democracia.

³⁰ Significa una consulta a la voluntad del pueblo, mediante sufragio directo.

Algunos estudiosos utilizan el término democracia semidirecta para describir sistemas de democracia directa que cuentan con mecanismos para proteger las libertades civiles así como para proteger los intereses de las minorías de la mayoría. Sin embargo, dado que la democracia directa suele funcionar siempre de esta forma, la necesidad de dicho término no está del todo clara.

La puesta en práctica de la democracia directa suele traducirse en un proceso de confrontación, en el que la ciudadanía discute y elige dos opciones definidas por expertos. Este proceso se caracteriza por una falta de deliberación orientada hacia el consenso. Por esta razón, la democracia directa se asocia más que nada con políticas de izquierda o de derecha, o al menos eso se deduce del análisis de quién defiende muchas iniciativas legislativas en los estados de Estados Unidos que las permiten. De todas formas es importante resaltar que cualquier decisión resultante de una de estas iniciativas debe respetar la Constitución del país correspondiente, lo que normalmente impide que se deroguen libertades civiles.

1.2.2. Democracia representativa

En esta forma de gobierno, que es una de las posibles variantes de la democracia, el pueblo delega el ejercicio del poder en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades en teoría deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía, como bien indica el adjetivo, representativa.

En este sistema el Poder Legislativo, encargado de hacer o cambiar las leyes, lo ejerce una o varias asambleas o cámaras de representantes, los cuales reciben distintos nombres dependiendo de la tradición de cada país y de

la cámara en que desarrollen su trabajo, ya sea el de parlamentarios, diputados, senadores o congresistas. Los representantes normalmente están organizados en partidos políticos, y son elegidos por la ciudadanía de forma directa mediante listas abiertas o bien mediante listas cerradas preparadas por las direcciones de cada partido, en lo que se conoce como elecciones legislativas.

El Poder Ejecutivo recae en un gobierno compuesto por una serie de secretarios o ministros, cada uno de ellos encargado de funciones específicas del gobierno o administración pública, y es encabezado por un presidente, jefe de estado o primer ministro, dependiendo de cada país concreto.

En algunos países como Argentina, Colombia, Perú, Estados Unidos o en el nuestro, y en general en la mayoría de países americanos con regímenes democráticos, el presidente es elegido directamente por la ciudadanía mediante un proceso electoral independiente del legislativo, es decir, mediante elecciones presidenciales. En otros países como España, Gran Bretaña, Italia o Japón, es elegido de manera indirecta por los representantes de la asamblea, normalmente como culminación de las correspondientes elecciones legislativas, y adquiriendo el denominativo de Primer Ministro.

Actualmente la mayor parte de la humanidad vive bajo este tipo de sistema democrático, ya sea bajo el formato de monarquía parlamentaria o bien bajo el de república, siendo ambos formatos muy similares en lo esencial. Se trata del sistema de gobierno más exitoso y con mayor implantación desde los tiempos de la monarquía absoluta.

Existe un amplio acuerdo, prácticamente a nivel mundial, de que la democracia representativa es el mejor sistema de gobierno posible. O por lo menos de que es el menos malo, expresión bastante popular que indica que a pesar de sus defectos las posibles alternativas son menos eficientes.

No obstante, existen algunos colectivos, repartidos por diferentes países con sistema de democracia representativa, que critican esta forma de democracia por considerarla en realidad poco democrática. Estos colectivos abogan por una profundización en la democracia hacia formas de democracia participativa y democracia directa, y en menor medida de democracia deliberativa.

1.2.3. Democracia semidirecta

En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia (directa y representativa) tiende a ser más complementaria que antagónica. Como lo señala el politólogo Maurice Duverger, la implementación de mecanismos de democracia directa en una democracia representativa, expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna³¹.

De lo anteriormente explicado resulta difícil por no decir imposible, la aplicación de la democracia directa, que en Grecia fue practicada, cabe destacar que el reducido número de la población en comparación con los actuales índices facilitaban su práctica, aunado al hecho de que sólo los hombres libres podían participar en las discusiones de la cosa pública, por lo que respecta a la democracia representativa su actual crisis, así como la actual separación de quienes ejercen el poder con respecto a la sociedad plantea la necesidad de aplicar figuras empleadas en sistema de democracia directa lo que da como origen a la democracia semidirecta.

³¹ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6ª edición. Barcelona, España. Ariel. 1996. p. 124.

1.3. Definición de constitución

Aristóteles en su obra intitulada *La Política*, percibe como constitución política aquel “ordenamiento de los habitantes de la ciudad”³². Dentro del derecho Romano se denominaba Constitución a las leyes establecidas por los emperadores.

Ya en la época moderna se puede observar que no hay una gran diferencia en la concepción que se tenía de una Constitución comparada con la que se tenía en la época de Justiniano en el Derecho Romano.

Duverger considera que la constitución, que surgieron a principios del siglo XVIII, como medios de control de las leyes son: “textos que definían los órganos esenciales del Estado y proclamaban, en general, las libertades públicas fundamentales”³³.

El maestro Enrique Sánchez Bringas hace mención a que a la constitución: “es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinantes de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”³⁴.

Generalmente en los países de derecho escrito se considera a la constitución como Ley Fundamental de un País, que contiene preceptos jurídicos para la formación, organización y funcionamiento de los poderes del Estado, consagrando los derechos individuales y sociales reconocidos por el Estado.

³² Aristóteles. *La Política*. 2ª edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000. p. 66.

³³ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit., nota 31*, p. 239.

³⁴ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. 9ª edición. México. Porrúa. 2004. p. 132.

No podemos confundir diciendo que la constitución es un documento impreso ya que no sucede lo mismo en otros Estados donde no es la constitución un cuerpo de preceptos ordenados y materializados en libros impresos, como es el caso de Inglaterra.

En una acepción filosófica constituir nos habla de la estructura interna de una cosa, del ordenamiento de los elementos fundamentales; y en nuestro caso, acepción jurídica, es ordenamiento jurídico de los elementos sociales de una Nación. Aunque no siempre es así ya que observamos que lo que el pueblo vive es una situación muy diferente a lo que se expresa en su ley fundamental. Señalando como ejemplo lo establecido por nuestra constitución, ya que muchas veces se mantiene detenida a una persona por un lapso mayor al establecido en el término constitucional de 72 horas sin acreditar el cuerpo del delito ni la presunta responsabilidad.

Considerando pues a la Constitución como Ley Fundamental, por que sirve de base a las demás leyes que se expidan y además regula a los poderes del estado para que no obren fuera de las atribuciones que la misma establece, y organiza políticamente a la nación.

Podemos convenir en una definición de Constitución más acertada, a saber, como el conjunto de las decisiones políticas fundamentales de una Nación, tomadas por los factores reales de poder.

Una vez dado el concepto de constitución en sus diferentes acepciones, habremos de comenzar a estudiar la conformación de una constitución señalando los dos grupos principales en que se divide:

1. Parte dogmática: es la que contiene los preceptos relativos que la constitución reconoce y otorga a la persona, es decir, la parte relativa a las garantías individuales.

2. Parte orgánica: se refiere a la formación, organización y funcionamiento de los poderes del Estado, en nuestro caso particular del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y Poder Judicial.

Las constituciones implícitas existen en los usos y costumbre y se aplican de hecho, no se encuentran expresamente formuladas en un acto que tenga por objeto la organización de los poderes públicos, ya que es el uso el que fija el poder de los jefes y los derechos de los individuos. Las constituciones explícitas son formuladas por un acto especial emanado de una autoridad superior a los poderes constituidos y con un carácter imperativo y no contractual.

Hablando sobre reformas a la constitución encontramos la división de constituciones rígidas y flexibles. Las rígidas no pueden ser modificadas por la acción de la legislatura ordinaria, requieren de un proceso especial así como de una autoridad especial que las modifique y reforme. La constitución flexible puede expedirse y reformarse en la misma forma y término que las leyes ordinarias.

Capítulo 2. Representación política como límite de la democracia

2.1. Ciudadanía

La palabra ciudadanía proviene del latín civitas, que fue la organización jurídico-política de los romanos. “Se puede afirmar, ante todo, que la ciudadanía indica la calidad genérica de los ciudadanos; entendiéndose por ciudadano, etimológicamente, la pertenencia de un individuo –hombre o mujer- al grupo social estructurado políticamente y, diríamos hoy, dotado de soberanía”¹.

Un ciudadano es un miembro de una comunidad política. La condición de miembro de dicha comunidad se conoce como ciudadanía, y conlleva una serie de deberes y una serie de derechos, de los cuales los más importantes son los derechos de participación política, el principal de ellos el derecho al voto, que es la seña de identidad de las modernas democracias representativas predominantes en el mundo occidental.

Kymlicka define a la ciudadanía a partir de la adquisición de derechos, que son derechos de minorías, clasificados como sigue: “Derechos de autogobierno. La delegación de poderes a las minorías nacionales expresada por medio de alguna forma de federalismo. Derechos poliétnicos. Apoyo financiero y protección legal a ciertas prácticas asociadas con grupos étnicos o religiosos en particular. Derechos especiales de representación. Sitios garantizados para grupos étnicos o nacionales dentro de las instituciones principales del Estado”².

Desde un punto de vista estrictamente jurídico la ciudadanía es “una calidad jurídica que tiene toda persona física –mujer o varón- estatal o nacional de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. Cit., nota 1.* p. 468.

² KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural.* Barcelona, España. Paidós. 1996. p. 240.

de un Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de órganos del propio Estado”³. De ésta definición encontramos tres elementos que se conjugan pero que son diferente: ciudadanía, nacionalidad y estatalidad.

Así la ciudadanía existe como el concepto fundamental del Estado, el cual se justifica y explica sólo si actúa conforme al derecho. En efecto la ciudadanía es una categoría jurídica del derecho constitucional.

En tanto que la nacionalidad en estricto sentido, es un concepto eminentemente sociológico, el cual implica la pertinencia o integración natural con un grupo étnico o cultural específico, dotado de un profundo sentimiento de solidaridad y de un particular estilo de vida.

Por su parte la estatalidad o nacionalidad jurídica, es un concepto plenamente cargado de juridicidad, lo que implica derechos y obligaciones; se tiene no de manera fatal o definitiva, sino en virtud de la realización de una hipótesis normativa, pudiéndose renunciar por disposición expresa de la voluntad o perderse como sanción. La ciudadanía constituye una especie del género estatalidad, por lo que sólo puede ser ciudadano o tener ciudadanía quienes previamente ostenten el carácter de estatales. Al poseer la estatalidad, y si ésta, el género, es jurídica, es obvio que la especie, la ciudadanía, también sea del mundo del Derecho.

“Puede ser y de hecho son nacionales, tanto personas como objetos, (...). La estatalidad la ostentan, por resolución jurídica, básicamente las personas y accidentalmente objetos predeterminados (...) y de aquellas pueden ser estatales tanto personas físicas como las colectivas. (...) única y

³ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. Cit., nota 1*, p. 468.

exclusivamente los humanos pueden poseer ciudadanía y ejercitar las prerrogativas y deberes que les son inherentes. (...). Todo ciudadano es estatal, pero no necesariamente todo estatal es ciudadano”⁴.

En cuanto a su etimología, el término de ciudadano, tiene su origen en el vocablo ciudad, ya que originalmente esta era la unidad política más importante. Con el tiempo la unidad política pasó a ser el Estado, y hoy en día al referirnos a ciudadanos suele ser respecto de un determinado Estado (por ejemplo, ciudadanos españoles, o ciudadanos belgas).

El concepto de ciudadanía ha cambiado a lo largo de la historia, haciéndose cada vez más incluyente. En las democracias más antiguas, incluida la famosa democracia ateniense, sólo eran considerados ciudadanos los varones libres, y por tanto las mujeres, los esclavos y los menores tenían vedado todo tipo de participación en la vida política. A veces era también necesario disponer de un determinado nivel de renta económica para ser considerado ciudadano.

En México tiene la calidad de ciudadano las mujeres y los varones que cumplan con tres requisitos, establecidos en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son: tener la calidad de mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Esta calidad de ciudadano es posible perderla de presentarse los siguientes supuestos, enumerados en el artículo 37, inciso C) de la Constitución Política:

- a) Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

⁴ Ibidem, p. 468.

- b) Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- c) Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- d) Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
- e) Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
- f) En los demás casos que fijan las leyes.

Dicha calidad de ciudadano también es susceptible de ser suspendida por las causas señaladas en el artículo 38 constitucional, a saber: el incumplimiento injustificado de las obligaciones que tenemos los ciudadanos de la República, establecidas en el artículo 36 del citado ordenamiento, como son el no registrarse en el catastro de la municipalidad; no alistarse en la Guardia Nacional; no ejercer el derecho al voto en las elecciones populares; bien por no desempeñar cargos de elección popular o cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. En estos casos la suspensión será por un año, imponiendo a demás las otras penas que por el mismo hecho señalará la ley.

Otra causa señalada en el artículo 38 constitucional, por las cuales se suspende la calidad de ciudadano, es el estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha en que se dicte el auto de formal prisión; bien por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, o durante la extinción de una pena corporal.

También es causa de suspensión de los derechos de ciudadanía la vagancia y ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes. La última causa sería la sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión⁵.

Habremos de destacar que nuestro máximo ordenamiento señala que el Congreso Mexicano, según lo establecen los preceptos antes citados, expedirá una ley reglamentaria respectiva para los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado; así como la que señale los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación. Sin embargo, el marco jurídico nacional no cuenta con dicha legislación, puesto que el legislador ha incluido dichas disposiciones en diversos ordenamientos como lo es el Código Civil Federal, con el tratamiento de los interdictos o incapaces, el Código Penal Federal, en lo referente a la Suspensión de Derechos, prevista en el Capítulo IX del Título Segundo, o bien lo establecido en el artículo 162 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece la obligación a los jueces que dicten una resolución que declare la suspensión o pérdida de los derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, deberán notificarlas al Instituto Federal Electoral dentro de los diez días siguientes a la fecha de la respectiva resolución.

Al respecto resulta pertinente citar la siguiente jurisprudencia, emitida por el Noveno Tribunal Colegiado: SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES DEL SENTENCIADO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. La suspensión de los derechos políticos del sentenciado, a que se refiere el

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*, nota 3, p. 51.

numeral 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante la extinción de una sanción privativa de libertad, no requiere la petición expresa por parte del Ministerio Público de la Federación, por ser aquella una consecuencia necesaria de la pena de prisión impuesta en la sentencia condenatoria; sin embargo, por lo que hace a la suspensión de los "derechos civiles" de aquél, esto es, cuando la condena no se refiere sólo a los derechos que de manera limitativa enumera el artículo 46 del Código Penal Federal, es necesario que concurren dos aspectos para que proceda la suspensión de ellos: el primero, que la representación social lo solicite expresamente, y el otro, que ello esté en función con el ilícito cometido y la necesidad de que sea suspendido al haber sido quebrantada la confianza filial o legal que fue generada, ello por no encontrarse contemplada esta sanción en esos términos, en alguna de las hipótesis previstas en el precepto legal de referencia⁶.

Asimismo, se ha emitido tesis aislada, por el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Penal del Primer Circuito, en la que se afirma que la suspensión de derechos políticos es una consecuencia motivada por la imposición de una pena de prisión, la cual surtirá efectos desde el momento en que cause ejecutoria.

DERECHOS POLÍTICOS, SUSPENSIÓN DE. NO PUEDE CONSIDERARSE QUE SEA DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA PORQUE NO SE PREVEA ESPECÍFICAMENTE COMO SANCIÓN, YA QUE SU IMPOSICIÓN DERIVA DE LOS ARTÍCULOS 45 Y 46 DEL CÓDIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL, COMO CONSECUENCIA DIRECTA Y NECESARIA DE LA PRISIÓN IMPUESTA POR EL DELITO COMETIDO. La suspensión de derechos y prerrogativas del ciudadano tiene su fuente en el artículo 38 constitucional, que prevé dicha suspensión durante la extinción de una pena de

⁶ Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: XVI. Página: 1101.

prisión y delega en la ley secundaria la facultad de determinar los casos en que se pierdan y los demás en que se suspendan tales derechos. En cumplimiento de lo cual, la fracción I del artículo 45 del Código Penal para el Distrito Federal establece la suspensión de derechos que, por ministerio de ley, resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta, y comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia; así también, el artículo 46 del citado ordenamiento dispone que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y la suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena. Por lo cual, admitir que la suspensión de derechos políticos sólo se trata de una medida administrativa cuando el delito no la prevé específicamente como sanción, sería tanto como desconocer la existencia del título segundo del invocado código punitivo, intitulado "Penas y medidas de seguridad", capítulo IX, relativo a la "Suspensión de derechos" y equivaldría, por ejemplo, a no decretar el decomiso de un arma de fuego portada sin la licencia respectiva, expedida por la autoridad competente, o bien, el de las cosas que sean objeto o producto de lo robado, porque las disposiciones legales que prevén las correspondientes figuras delictivas no estatuyen el decomiso como pena, ni la amonestación para evitar reincidencia, como medida de seguridad.⁷

Por lo que respecta al Máximo Tribunal de la Nación, la Primera Sala emitió la siguiente tesis aislada: DERECHOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 162 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES QUE IMPONE A LOS JUECES LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL LAS RESOLUCIONES QUE DECRETEN SU SUSPENSIÓN O PÉRDIDA, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 36 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La circunstancia de que el artículo 162 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

⁷ Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: XVI. Página: 1275.

establezca que a fin de mantener permanentemente actualizados el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y estatal la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte, señalándose, entre otros casos, que los Jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, deberán notificarlas al Instituto Federal Electoral dentro de los diez días siguientes a la fecha de la respectiva resolución, no transgrede el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, porque el precepto primeramente citado en ningún momento impone la suspensión de las obligaciones del ciudadano de la República que prevé el referido precepto constitucional, consistentes, entre otras, en votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley y desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, sino que sólo establece la obligación de los Jueces de notificar al señalado instituto las resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de los derechos políticos. Además, debe decirse que es en el artículo 38 de la propia Carta Magna donde se regula la aludida suspensión, estableciéndose las hipótesis para su procedencia, entre ellas, cuando el ciudadano se encuentre sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, en cuyo caso tal medida opera desde la fecha del auto de formal prisión⁸.

He citado estas tesis en virtud de que considero existe una contradicción entre ésta y la anterior, ya que como se observa de la lectura la primera afirma que la suspensión de los Derechos Políticos inicia desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena, mientras que la emitida por la Primera Sala, de la Suprema Corte, señala que

⁸ Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Tomo: XIV. Página 191.

tal suspensión opera desde la fecha del auto de formal prisión. Considero por tanto que el Máximo Tribunal tiene la razón, pues encuentra fundamento con lo establecido en la fracción II del artículo 38 de la Ley fundamental. Si bien es cierto que la suspensión dura durante la extinción de una pena (fracción III del artículo 38 constitucional), también lo es el hecho de que tal medida se aplica desde que se está sujeto a un proceso penal, razón por la cual lo establecido en las últimas líneas del artículo 58 del Código Penal para el Distrito Federal resulta inconstitucional. Cabe señalar que el Código Penal para el Distrito Federal, fue reformado en el año 2000 y el artículo 45, a que hace referencia la segunda tesis jurisprudencial, hoy se encuentra en el artículo 58 del citado ordenamiento.

Debemos añadir que los derechos de los ciudadanos son el producto de las luchas sindicales y del movimiento obrero, es una “lucha contra la desigualdad en el mercado y contra a injusticia social perpetuada por las instituciones estatales”⁹.

Por tanto la “sociedad civil es el semillero de las virtudes cívicas, puesto que ahí se fomentan tanto el carácter como la competencia y la capacidad de la ciudadanía”¹⁰; ahí cada individuo se forma una conciencia del valor de la ciudadanía y de los derechos consustanciales y así como el compromiso de solidaridad, dando por lógica un aprendizaje de autocontrol en el ejercicio de un ciudadanía plenamente responsable.

Por cuanto hace al concepto de ciudadanía podemos concluir que es la capacidad o reconocimiento jurídico para intervenir en la política, es instrumento para la democracia. Algunos factores que han venido debilitando el desarrollo de la ciudadanía y como consecuencia sus derechos son la apatía y el

⁹ GALÁN Baños, Israel. *Ciudadanía, base de la democracia*. México. Miguel Ángel Porrúa - Cámara de Diputados. 2003. p. 82.

¹⁰ *Ibidem*, p. 83

desinterés, y habrá que recordar que “ser ciudadano pleno es ser un miembro activo de un determinado Estado”¹¹, sin embargo, el desden por la política motiva una fuerte crisis en el sistema de la representación política como lo veremos a continuación.

2.2. Representación Política

Actualmente la representación política atraviesa por una crisis, entre otras causas por las siguientes, las cuales fueron mencionadas en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional¹²:

- a) Los principios de igualdad y libertad no son más que declaraciones formales, frente a las profundas desigualdades económicas y sociales que imperan en la sociedad.
- b) Gran desprestigio de la clase política por su desmoralización, apego a intereses personales o de grupos económicos o de poder, convirtiéndose en gestores de las grandes empresas.
- c) Un congreso desvinculado del pueblo que lo eligió, lento inoportuno sujeto a grades grupos de poder, en flagrante violación a la prohibición del mandato imperativo que deja a los legisladores en libertad de actuar con base en los intereses nacionales y no de acuerdo con los mandatos de los electores o grupos que lo eligieron.
- d) El votante no se siente representado en todos sus intereses y modos de pensar en el partido de su preferencia, por lo que no es raro que los votantes se opongan a la política que sigue su representante en muchos asuntos.

¹¹ CLARKE, Paul Barry. *Ser Ciudadano*. Madrid, España. Sequitur. 1999. p. 169.

¹² CONCHA Cantú, Iván. *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2002. p. 136.

- e) La partidocracia, en virtud de la cual los partidos políticos dominan la vida política y social del país, pudiendo extenderse hasta los dominios de la economía e incluso llegar al control de la sociedad. La democratización de los partidos políticos es una necesidad imperiosa para que funcione el sistema democrático, ya que constituye una pieza fundamental de la democracia moderna. Actualmente son partidos cerrados, sin una apertura para su libre acceso.
- f) Una democracia de partido inmersa en un complejo mundo de medios de publicidad altamente tecnificados y costosos que sólo permiten a las clases poderosas participar en las campañas electorales, planificadas en forma semejante al manejo de una empresa comercial, apartando así a centenares de buenos ciudadanos que podrían hacer un buen gobierno.

Es importante señalar que “son mayoría los autores que han realizado un diagnóstico de crisis o, al menos, de replanteamiento de los principios en los que se asienta (la representación política, y al efecto) los indicadores que, entre otros, se utilizan para documentar la existencia de tal crisis de representación son la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, el declive en los niveles de identificación partidista, la creciente volatilidad y la disminución en la participación política”¹³.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas, convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asunto, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la

¹³ MARTÍNEZ, María A. *La representación política y la calidad de la democracia. En Revista Mexicana de Sociología*. Año 66, núm. 4, octubre-diciembre. México. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 2004. p. 680.

población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la representación popular.

“En la mayoría de los casos, la representación se estudia dentro del derecho privado, concretamente en los negocios jurídicos, cuando en realidad es más amplia, pues en el derecho privado se extiende a la familia, sucesiones, concursos; y en el derecho público al procesal, constitucional administrativo, internacional, etcétera. Por ejemplo, se dice que el Presidente es el primer mandatario de la nación, los diputados son representantes del pueblo y los senadores de los estados”¹⁴.

“La representación es una institución jurídica que permite que las consecuencias de un acto, celebrado por una persona, se produzca de manera directa e inmediata en la esfera jurídica de otra”¹⁵. El representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con poderes para efectuar actos de representación. Según que estos poderes resulten de la ley o del acuerdo de voluntades, la representación será legal o convencional.

Como tercer género, como punto intermedio entre estas dos especies de representación estaría, de acuerdo con el Profesor Manuel Borja la “representación necesaria u orgánica”¹⁶, esta es la representación que una persona física realiza entorno a una persona jurídico colectiva, quien requiere de ella para realizar sus funciones. Al ser este un hecho indispensable que nadie discute, el problema se presenta al intentar dar una explicación desde el punto de vista jurídico de cómo operan las personas colectivas, así: “dos tesis

¹⁴ PÉREZ Fernández del Castillo, Bernardo. *Representación, poder y mandato. Prestación de servicios profesionales*. 12ª edición. México. Porrúa. 2003. p. 3.

¹⁵ BORJA, Martínez, Manuel. *Representación, Poder y Mandato*. México. Porrúa - Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2002. p. 7.

¹⁶ *Ibidem*, p. 8.

son las que fundamentalmente explican esta actuación: una que podríamos llamar ORGANICISTA, y otra la de la representación NECESARIA”¹⁷. La primera tiene su origen en el Derecho Público con un gran auge a principios del siglo XX, concibe a la persona jurídico-colectiva en una asimilación casi perfecta con la persona física, esto es actúa a través de los órganos que la integran aunque su naturaleza sea diversa. Esta teoría que parece ser contradictoria, se enfrenta a la teoría de la representación necesaria, la cual sostiene que no hay una representación directa o una actuación por medio de un órgano, sino que hay una real y efectiva representación.

Ante esta contradicción en las teorías organicista y necesaria “hay quien habla de ‘Representación Orgánica’, buscando un puente, una conexión entre ambas teorías y pensando de esta manera, se unen las posibilidades de ambas representaciones.

“Esta representación orgánica vendrá a distinguirse de la representación legal, al no estar específicamente establecida por la ley y, vendrá a ser distinta de la representación voluntaria, por el hecho de la absoluta necesidad en que se halla la persona jurídica para tener que actuar a través de sus representantes.

“Es, pues, un tercer género, un punto intermedio entre la representación legal y la representación voluntaria”¹⁸.

Es legal la que la ley confiere a las personas incapaces para practicar por si actos de la vida civil, son formas de representación, la patria potestad, la tutela y la curatela.

¹⁷ Ibidem, p. 10.

¹⁸ Ibidem, p. 13.

Es convencional, la representación que resulta del mandato, civil o mercantil, es decir, de un contrato por el cual alguien recibe, de otros, poderes para practicar actos o administrar intereses en su nombre.

Se entiende por representación el mecanismo por el cual los efectos jurídicos del negocio realizado por cierta persona (representante) recaen directa e inmediatamente en la esfera de otra (representado), en cuyo nombre se ha actuado. Este tipo de representación debe de ser autorizado ya sea por la ley o el propio representado.

En síntesis, la representación existe mediante una declaración de voluntad a otro, para actuar a nombre y por cuenta propia, por medio de un poder, que no hay que confundirlo con el mandato.

Como anteriormente lo expresamos la representación legal es, como su nombre lo indica, la que dimana directamente de la ley, tal es el caso de la representación de los incapaces que la ley confiere a las personas que los tienen a su cuidado, a través de la institución de la patria potestad.

Ahora abordaremos la representación política, la cual es una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado. Convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la denominación legal, característica de la organización política moderna. De ahí su conexión con la elección, en cuanto mecanismos de transmisión del poder de autoridad y con el sufragio, en cuanto energía o actividad que materializa el poder electoral.

En síntesis es el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección designa a cierto número de ciudadanos

para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal.

Tenemos que destacar que la organización estatal no tiene voluntad propia. La que se expresa a través del gobierno es voluntad meramente humana. Que al objetivarse, en virtud del ordenamiento jurídico, se la considera voluntad de la comunidad. La voluntad de los gobernantes se encuentra sometida a una función, la que debe de cumplirse dentro de los cuadros previstos por la Constitución. En nuestra Carta Magna se determina quienes y bajo que condiciones tienen derecho a gobernar y de que manera desempeñaran su función gubernamental.

Su investidura proviene de la Constitución y de las leyes que confieren legitimidad a sus actos en virtud de la forma en que han sido designados y las funciones que desempeñan. Es legítimo un gobierno instituido conforme a las previsiones constitucionales y legales, por que la legitimidad se refiere a la investidura. La representación, por consiguiente, es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para estos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa.

Esta situación demuestra una relación dinámica. Lo específico del proceso es la vinculación entre el grupo gobernante y la comunidad política, pudiendo variar el mecanismo de designación y el grado de aprobación y participación de los gobernantes. En general es representativa toda actividad estatal que se ejercita a nombre del pueblo. La elección, en cuanto técnica para la designación de los gobernantes, hace visible la vinculación entre representantes y representados.

En particular, lo representativo se vincula a la función legislativa. La particularización de la representación de los encargados de la función legislativa tiene un fundamento histórico, en razón del origen y desarrollo del régimen representativo. En la formación del Estado liberal su lucha contra el absolutismo monárquico convirtió, la implantación del parlamento, o sí se quiere, del poder de las asambleas lectivas erigidas en centros de poder efectivo, en un instrumento de combate y programa de realización. El poder ejercido por quienes estaban invertidos de la representación popular, materializaba el tipo ideal del Estado. En realidad, reflejaban el ideal de moderación política y de justo medio característico del pensamiento liberal.

Institucionalizada en congresos y parlamentos y dosificado por el sufragio censitario, se transformo en clave de un mecanismo destinado a hacer desaparecer la inseguridad de las situaciones. Ni monarquía fuerte ni democracia de masas. El censo debilitó hasta transformar en inofensiva la fuerza democrática de la representación. En esas condiciones, el parlamento era una asamblea de hombres ilustrados encargados de decidir lo más conveniente para la Nación entera cuyo soporte era la media. Surgidos del voto censitario, representaban los intereses de las clases poseedoras. Al suprimirse el censo, al hacerse universal el sufragio, la representación recobro su esencia democrática y no obstante la diversidad de opiniones y de intereses la asamblea legislativa, al decidir en instancia suprema sobre la formulación de la ley, expresa la unidad de la comunidad política. En el nivel de lo político, no son necesaria nuevas formas de representación para hacer posible la integración del proletariado en la comunidad política. Pero es necesario un ajuste en el modo de participación del pueblo en el gobierno. Manteniendo la representación libre, las formas semidirectas de la democracia que ofrecen otras perspectivas.

El régimen representativo tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional, el pueblo en su totalidad es el titular de la soberanía, por lo

que, ningún individuo o sección del pueblo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional, como lo demostramos en el primer capítulo. Todo poder proviene del pueblo o en su equivalencia, de la nación o colectividad unificada. De ahí que los poderes se ejercen en virtud de una delegación. La delegación es una idea clave del derecho francés, que subsiste en la base del derecho positivo actual.

El gobierno representativo se opone a la monarquía y a la democracia directa o pura. En su acepción política régimen representativo significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado y que puede ser revocable.

Tenemos que destacar que periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión, son condiciones del régimen que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección de asuntos públicos. Establecen los impuestos, votan las leyes, autorizan los actos más importantes de la acción gubernativa.

En su acepción jurídica régimen representativo es aquel en que se produce el fenómeno jurídico de la representación y, por su imputación a la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes.

La representación desde un punto de vista sociológico, es considerada como una forma de relación social por la que la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás; o sea, que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaen sobre todos. “No designa en este caso una relación de derecho entre dos personas, mandante y mandatario, sino una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del parlamento que resulta de ella: la semejanza

entre ambos define en este caso la representación. Se dice que los elegidos representan a sus electores no como un mandatario representa a sus mandantes, sino como una fotografía representa el objeto fotografiado¹⁹.

La acción de los representantes es considerada por los demás como legítima y vinculadora para ellos, sucediendo así de hecho. El poder representativo dentro de las estructuras de dominación, da origen a las siguientes formas típicas:

a) Representación apropiada. Es donde el representante tiene apropiado el derecho de representación; se da en la dominación patriarcal y carismática y tiene un ámbito tradicional (jefes de clanes, caciques de tribu, jefes de sectas, etc.).

b) Representación vinculada: El representante es elegido por sorteo, turno o cualquier otro medio. Su poder representativo está limitado tanto por las relaciones internas como las externas por mandato imperativo y derecho de revocación y ligado al asentimiento de los representados. Estos representantes son en verdad funcionarios de aquellos a quienes representan. Por ejemplo los procuradores.

c) Representación libre: El representante es generalmente elegido, eventualmente designado. No está ligado por instrucción alguna siendo señor de su propia conducta. Solo necesita atenderse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas, pero no a tener en cuenta los intereses particulares de sus delegantes. Cuando el sentido de la elección es éste, el representante se convierte en el señor investido por sus electores y no en el servidor de los mismos. Este es el carácter de las modernas representaciones parlamentarias particularmente apropiadas a las tareas

¹⁹ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit., nota 31*, p. 120.

objetivas impersonales en conexión con normas abstractas (políticas, éticas), que es lo que caracteriza a la dominación legal.

d) Representación de intereses: la representación se hace en consideración a la pertenecía profesional o de clase, siendo designados por sus iguales. Es la representación profesional. En sus versiones modernas, prescindiendo del ámbito sindical, es el producto de los grandes partidos de masa o clases.

Pero para que “la representación funcione hace falta que los electores se sientan representados y que, a su vez, éstos se sientan y actúen como representándolos”²⁰.

La representación política se justifica como respuesta en términos de poder, a un cambio de la estructura social, una evolución de las ideas y una transformación de la organización interior del poder en el Estado. Las asambleas de representantes, hasta entonces fuera o al margen del poder político se convierten en centros de poder efectivos. Dejan de ser la expresión de los intereses para transformarse en órganos del gobierno.

El Congreso es la asamblea deliberante de la nación y el diputado representa al pueblo, el senador a las Entidades Federativas sin dejar de ser el representante virtual de sus electores. La justificación política de la representación supone que la diversidad de intereses dentro de la comunidad pueda alcanzar, mediante la deliberación y la crítica, un grado de coordinación que los haga compatibles, no idénticos, con el interés público. De ahí que la unidad estatal tenga que ser recreada constantemente en el proceso político cuyos ingredientes son los dirigentes, los partidos políticos, las elecciones y la

²⁰ ABAL Medina, Juan. *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica. 2004. p. 65.

acción gubernamental. Esa unidad política consiente en la reducción de las diferencias para hacer posible un orden de vida y el cambio dentro del orden.

Así pues la representación política aparece enunciada por primera vez en la Constitución francesa de 1791, como consecuencia del principio consagrado en el Art. 3° de la Declaración de Derechos de 1789 de que toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Genéticamente, la representación política proviene de la jurídica. A partir de entonces se origina la sistematización jurídica de la representación política pero ya en el ámbito del derecho público.

Para que el mandato imperativo se tornara al mandato representativo era necesario que se afirmara el principio de la unidad nacional. La transformación del orden social y político significaba abolir los privilegios, liquidar los residuos feudales, destruir los grupos profesionales y dar vida a una voluntad nación unificada. Estas condiciones constituyen la infraestructura que debía expresarse en los términos de la representación política, o si se quiere, al advenir la representación política debían modificarse necesariamente las bases del orden social, creando las condiciones de homogeneidad indispensables para que la Nación pudiera expresarse políticamente. Este cambio se realizó gradualmente en Inglaterra, y en Francia de manera violenta²¹.

Podemos resumir que, el mandato representativo excluye toda subordinación jurídica entre representante y representado. Los representantes en México no son investidos con un mandato representativo. Ya que el mandato representativo significa que los representantes, formalmente, se encuentran libres de toda influencia, siendo plenamente independientes de los electores o del cuerpo electoral que los ha designado. No pueden delegar sus facultades, no pueden hacerse representar, no están ligados a mandatos, ni instrucciones expresas, gozan de inmunidad que les garantiza poder hablar libremente

²¹ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit., nota 31*, p. 119.

encontrándose amparados por plena inviolabilidad en el ejercicio de su cargo. Su dieta es pagada con recursos públicos.

La representación política se justifica como respuesta en términos de poder a un cambio de la estructura social, una evolución de las ideas y una transformación de la organización interior de poder en el Estado.

Las asambleas de representantes hasta entonces, fuera o al margen del orden jurídico, se convierten en centros de poder efectivos. Dejan de ser la expresión de los intereses para transformarse en órganos del gobierno.

Por lo tanto siendo imposible que el pueblo en masa tenga el poder legislativo es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo. El pueblo no es capaz; y éste es, precisamente, uno de los mayores inconvenientes implementar la democracia directa. La misma tesis la sostiene el Roberto Garagar al afirmar que: “a partir de los intensos conflictos institucionales de mediados de la década de 1780-90, la clase dirigente norteamericana comenzó a desarrollar una visión muy prejuiciada contra la participación de ‘las mayorías’ en política. En particular, tales prejuicios se manifestaron contra la idea de tener a la ciudadanía reunida en asambleas, y deliberando acerca de cuestiones de interés público”²².

Por su parte teoría del mandato representativo sostiene que la idea del mandato condiciona la naturaleza jurídica de la representación política. Quien confiere el mandato a través de la elección es la Nación, como unidad indivisible y no el elector en el colegio electoral²³.

²² GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la Representación Política*. México. Distribuciones FONTAMARA. 1997. p. 25.

²³ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit., nota 31*, p. 119.

El mandato representativo, también es denominado electivo o legislativo, inviste al representante de los poderes de sus representados conforme la ley. Los actos que realiza el representante se consideran hechos por sus mandantes y en consecuencia, los actos de los legisladores deben de ser considerados obra del pueblo entero, que ejerce su soberanía por intermedio de sus representantes.

Este supuesto mandato legislativo, se nutre de apariencias. Ya que es inexistente, pues no se dan, ninguno de los elementos y caracteres específicos del mandato ordinario, máxime si se considera al legislador representante de la Nación, no subordinado a sus electores ni sujeto a mandato imperativo alguno. El error que se le atribuye consistiría en atribuir a la Nación, que es una universalidad abstracta, una voluntad dirigida a la formación de los órganos legislativos, por tanto, la teoría de la representación libre excluye la relación entre mandante y mandatario, en la representación política.

Por lógica no estando el legislador sujeto a otra voluntad que a la propia, no es representante de sus electores, sino de si mismo.

La elección no es un mecanismo de transmisión de soberanía sino un modo de designación, un procedimiento para la elección de los más capaces, los más carismáticos, o los que mayor convencen. Permite a los electores ejercer influencia sobre las personas a elegir, pero las excluye de influir en la legislación. Mediante el sufragio los electores ejercen influencia sobre la acción política de sus representantes, a quienes eligen de acuerdo a sus opiniones, pero no intervienen en el proceso de formulación de las leyes.

La idea de representación encuentra su explicación en la investidura, pues, lo que los gobernados hacen, mediante la elección, es invertir de facultades a los gobernantes, quienes las ejercen con carácter autónomo dentro

de los límites de su competencia. La Nación no se gobierna a sí misma, es gobernada, y los electores no transmiten, a los elegidos, facultades que no están conferidas y establecidas en la Constitución y las leyes. Las elecciones no son actos de desprendimiento, ni el elector transmite al funcionario electo ningún atributo de soberanía. Lo que el elector hace es designar al que habrá de desempeñarse como órgano temporal, pero con autonomía funcional dentro de su campo de competencia. Los legisladores son delegados de la Nación y por consiguiente sus representantes.

En el proceso político real el funcionario electo, se convierte en representante de sus electores o del partido político que organiza su elección. La mayor o menor subordinación del elegido a sus electores, en cualquiera de sus grados, significa una dependencia a una voluntad distinta de la propia y en definitiva un elemento de representación popular que ha venido a transformar la esencia primitiva del régimen representativo. La representación proporcional, por otra parte, contribuye a que el régimen representativo sea un régimen de verdadera representación, pues se orienta a producir una relación de concordancia entre la voluntad del pueblo y la voluntad nacional que expresan las asambleas legislativas. Es decir, hacer efectiva la representación. Esa subordinación del representante a una voluntad extraña, se acentúa con la institucionalización de los partidos políticos, que han perdido su carácter originario de simples organizaciones electorales para convertirse, con el advenimiento del partido de masas, en organizaciones que reclaman poder para sí, y no para sus miembros. En esas condiciones se encuentra sometido a la disciplina y al programa del partido y a las resoluciones de sus órganos directivos. La figura del legislador independiente que formaba parte de una asamblea deliberativa de la Nación es sustituida por la figura del representante del partido. En los hechos el legislador sirve al grupo que hizo posible su elección, lo que implica en cierta medida, la resurrección del mandato imperativo entre partido y legislador afiliado al partido. No es el representante

del pueblo no de la Nación, lo es del partido y, en el mejor de los casos del sector del cuerpo electoral que lo a elegido a través del partido, su actividad se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidista, tanto por disciplina como por convicción, y aun por deber ético.

Esta subordinación varía según del partido de que se trate, podemos decir que entre más grande y mayor organizado es más fuerte el sometimiento del representante a los partidos. El signo más evidente de la subordinación del legislador al partido sigue siendo la disciplina de votación.

La elección adquiere el sentido de una consulta a la opinión y voluntad popular, un medio a través del cual el cuerpo electoral expresa su pensamiento sobre la conducción del Estado, de ahí la importancia de conocimiento del sistema electoral.

El principio de representación mayoritario es el conjunto de normas y procedimientos del sistema electoral, con el fin de que la plataforma ideológica y principios de las mayorías, tenga una autentica representación en los órganos de gobierno, en concordancia con el deseo del electorado, y como afirma Sartori: “su propósito no sólo es elegir un Parlamento sino elegir a la vez (aunque sea indirectamente) un gobierno”²⁴.

El principio de representación mayoritaria, en el sistema democrático mexicano, es la base para la elección de los representantes a puestos electorales uninominales, así el lugar se obtiene de los sufragios obtenidos en las urnas.

²⁴ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. 3ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 2003. p. 17.

El Principio de Representación Proporcional es el conjunto de procedimientos que hacen posible el acceso de los representantes de las minorías en los órganos de gobierno, a fin de equilibrar la plataforma ideológica y principios políticos. El verdadero fin de este sistema es que todos los partidos tengan representación en las cámaras y se determina de acuerdo al porcentaje obtenido por los partidos en las urnas electorales y el lugar lo obtienen por orden de prelación que los partidos determinan de sus candidatos. Así es como los partidos minoritarios pueden tener representación en los órganos gubernamentales, lo que se busca es “transformar los votos en escaños”²⁵.

Sistema Electoral en sentido estricto se refiere, a la forma en que la votación se traduce en la integración de los órganos de elección popular o, en términos más simples, a la forma en que los votos se convierten en escaños.

El sistema electoral comprende, además de la determinación del principio para integrar la representación política, que puede ser mayoritaria o proporcional o mixto, con la combinación de ambos, como es el caso de nuestro sistema, una serie de reglas y procedimientos técnicos para la aplicación del propio sistema, como son la división del territorio en circunscripciones o distritos, la forma en que se presentan las candidaturas y los mecanismos para la asignación de escaños, entre otros.

Sin embargo, es de señalar que “el mandato representativo tradicional, a través de las elecciones ya no es suficiente para determinar las preferencias concretas de la población”²⁶.

²⁵ Ibidem, p. 20.

²⁶ ELÍAS Galaviz, Efrén. *El cabildeo como mecanismo de participación social. En Sistema Representativo y Democracia Semidirecta, Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2002. p. 85.

Ante esta crisis que atraviesa el sistema de representación política, el cual origina la falta de credibilidad en las instituciones políticas y de nuestros representantes, resulta urgente encontrar mecanismos tendiente a dar confianza en los mismos, ante esto resulta oportuno afirmar que la “tendencia a la ciudadanización nos abre el camino al otro aspecto del proceso de fortalecimiento de la legitimidad política: la búsqueda de la participación ciudadana activa. Es decir, junto con la adecuación o mejora de los canales representativos tradicionales, la reconstrucción de la legitimidad política también requiere de una transformación más audaz e importante que consiste en volver a mirar las instituciones clásicas de la democracia entendida como auto gobierno”²⁷.

2.2.1. Propuesta de requisitos que deben cumplir los aspirantes a ocupar un cargo de elección popular

Sin limitar el derecho que los ciudadanos tienen a ocupar cargos públicos, contemplado en la fracción II del artículo 35 de la Ley Fundamental, consideramos pertinente establecer reglas tendientes a eliminar los obstáculos del óptimo desempeño de los órganos representativos, tales como el Congreso de la Unión o bien las legislaturas locales, resulta oportuno proponer cambios en la legislación de la materia.

Si bien estos cambios no deben representar modificación a la Constitución, lo cierto es que deberá establecerse en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos requisitos para la integración de los órganos de gobierno (Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política) y las comisiones.

²⁷ ABAL Medina, Juan. *Op. Cit., nota 54*, p.121.

En un estudio comparado, Chile es el primer país en Latinoamérica en prever requisitos para ocupar cargos de elección popular, ya que para ser diputado o Senador se requiere tener como mínimo la educación Media Superior²⁸.

Al ser los órganos de gobierno y las comisiones los articuladores del trabajo en el Congreso, los que dirigen deberán de contar con la mínima instrucción educativa a fin de lograr un trabajo más pulcro y eficiente.

2.3. Participación ciudadana

La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos, dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Para Margaret Conway la participación política son “las actividades de los ciudadanos que intentan influir en las estructuras de gobierno en la selección de autoridades o en las políticas gubernamentales”²⁹.

²⁸ El artículo 44 de la Constitución de Chile, señala: Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección. El artículo 46, al efecto establece: Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, dos años de residencia en la respectiva región contados hacia atrás desde el día de la elección, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener cumplidos 40 años de edad el día de la elección.

²⁹ CONWAY, M. Margaret. *La participación política en los Estados Unidos*. México. Ediciones Gernika. 1988. p. 13.

Esta definición amplia abarca los diversos tipos de actividades considera como indicadores de la participación política de los individuos. Queda claro que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Estas dimensiones son:

1) Grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la precisión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento que se espera de ellos;

2) Amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular;

3) Grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes;

4) Nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; y

5) Grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad.

Las actividades que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación. Determinar estos modos permite clasificar a los ciudadanos según la forma en que participen y no solamente según el esfuerzo que estén dispuestos a asumir para hacerlo. Obviamente las personas pueden, y un porcentaje pequeño lo hace, tomar parte en actividades correspondientes a varios modos. Los modos de participación serían:

a) Votar, caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto

grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en elecciones nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referéndum.

b) Campaña política, caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, distribuir propaganda política.

c) Actividad comunitaria, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios.

d) Actividad particular, caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano.

e) Actividad de protesta, caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar

fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica.

De estos modos de participación, votar es el único en el que usualmente toma parte más del 50% de la población hábil en los países democráticos; el resto de las actividades señaladas rara vez envuelve más de la cuarta parte de los electores. Esta circunstancia contribuye a resaltar la importancia del sufragio universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la democracia moderna.

La participación política puede clasificarse siguiendo varios criterios. De acuerdo a su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional; la primera se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referéndum, elecciones, organismos consultivos, revocación, etcétera. La segunda comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas, y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como manifestaciones, campañas electorales, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, militancia y actividad dentro de los partidos políticos, etcétera, al respecto Conway afirma que: “otras formas de participación política no son aceptadas por la cultura política dominante, aun cuando pueden ser legales”³⁰. La posibilidad de realizar libremente actividades de tipo no institucional está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático; el florecimiento de la participación institucional forma parte de su proceso de desarrollo y expansión. También deben incluirse dentro de las actividades de participación no institucionales, aquellas con un carácter antisistema y las que involucran actos de violencia. La forma en que estas actividades son reprimidas o encauzadas

³⁰ Ibidem, p. 14.

por vías institucionales puede tener efectos importantes sobre la legitimidad misma del gobierno.

Atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación, ésta puede clasificarse en decisiva y consultiva. En la primera las decisiones tomadas por los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas. Este es el caso de las elecciones y del referéndum en algunos países. La participación consultiva conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el gobierno no está obligado a instrumentar. Este sería el caso de los llamados referéndum consultivos, de la iniciativa popular legislativa, y en general de la participación no institucional. Sin embargo, a pesar de su carácter no vinculante, la participación consultiva puede tener efectos similares a la decisiva, dado el elevado costo político que para los gobernantes pudiera tener el obviar las propuestas de amplios sectores de la población.

La actividad de participación puede también ser clasificada en directa o indirecta. En el primer caso, la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros. Los referéndums y las elecciones corresponden a este tipo. En la participación indirecta los ciudadanos designan representantes o mandatarios para que tomen parte, en nombre de los primeros, en la actividad correspondiente; por ejemplo, en el caso de organismos oficiales en los que se incluye representación de organizaciones ligadas a importantes sectores sociales tales como cámaras empresariales y centrales sindicales. La efectividad de este tipo de participación depende en gran parte de los mecanismos de elección de los mandatarios y su libertad de acción como representantes.

La participación puede ser obligatoria o facultativa. En el primer caso el ordenamiento jurídico dispone la puesta en práctica del proceso de participación

o la instrumentación del organismo respectivo como un requisito necesario para la toma de alguna decisión, por ejemplo, cuando se exige realizar un referéndum para aprobar una reforma constitucional. En el segundo, la puesta en práctica del proceso participativo depende discrecionalmente de quien esté facultado a ponerlo en marcha. Esta facultad puede recaer en los ciudadanos mismos o en un órgano gubernamental; por ejemplo, cuando se faculta a un número determinado de electores o ha uno o varios de los poderes públicos para solicitar la convocatoria de un referéndum con la finalidad de decidir sobre la aprobación de una ley o parte de ella.

Por último, los mecanismos de participación también pueden clasificarse en temporales o permanentes. Esta clasificación es apropiada principalmente respecto a los organismos con intervención ciudadana que se crean en la administración pública, y distingue entre aquéllos que propician una presencia no oficial duradera, de los que la admiten sólo circunstancialmente para asuntos específicos.

Uno de los aspectos más atractivos, y por ello de los más estudiados, es el relativo a los factores que influyen en estimular o desalentar la participación política de los ciudadanos. Estos análisis, ya sean de un solo país o en forma comparada, tratan de identificar las diferencias en los niveles de participación entre grupos sociales, o entre países, proponiendo modelos explicativos sobre los factores o variables que generan tales diferencias.

La determinación de los factores vinculados a la alta o baja participación de algunos grupos o de la comunidad en general con respecto a actividades fundamentales como votar, ha servido de base para propuestas de reforma legislativa que eliminen obstáculos a la participación (por ejemplo, los exigentes requisitos para el registro electoral en algunos estados de los Estados Unidos de América), o para justificar el mantenimiento de normas o instituciones que

claramente contribuyen a la elevada asistencia electoral, como el voto obligatorio. Precisamente la posibilidad práctica de modificar algunas de las condiciones que afectan los niveles de participación política, una vez conocidas, es lo que hace importantes estos análisis sobre los factores que inciden en ella. No todos los factores son alterables por vía legislativa, algunos como los relativos al sistema de partidos son muy resistentes o inmunes a la manipulación voluntaria, sin embargo, aún en este caso, su conocimiento es muy importante porque contribuye a la mejor comprensión del funcionamiento del sistema político.

Se puede así hacer una distinción entre dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: institucionales e individuales.

Factores institucionales. Comprenden las características propias del sistema político y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del voto, el tipo de registro electoral, las facilidades legales para el sufragio y el sistema electoral son aspectos jurídicos que afectan la participación electoral. Asimismo, las facilidades que se otorgan al elector para el registro electoral tienen un impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación, siendo el registro automático el que más la propicia. El tipo de sistema electoral también podría provocar diferencias en la participación; la evidencia presentada por los autores sugiere una mayor participación en sistemas electorales de representación proporcional en comparación con sistemas mayoritarios. La razón para ello es que en los sistemas mayoritarios, debido a que en cada circunscripción sólo el ganador obtiene representación, en aquellas áreas con mayorías históricas a favor de un determinado partido, muchos electores tienden a pensar que sus votos no tienen influencia en el resultado y no se sienten estimulados para participar. Por el contrario, en los sistemas proporcionales se genera la percepción de que todos los votos

cuentan para determinar la cuota de escaños correspondientes a las organizaciones políticas, por ello Duverger afirma que: “el principio básico de la representación proporcional es que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos”³¹. Por eso “cuando decimos que un sistema es proporcional, suponemos que debe existir una relación directa entre los votos y los escaños”³².

El establecimiento de cuotas de género o etnia ayuda a activar la participación de grupos particulares. En términos más amplios, las características mismas del sistema político pueden ser factores que fomenten o inhiban la participación ciudadana. Los esfuerzos que realizan los partidos políticos y las organizaciones asociadas con ellos para estimular la actividad política constituyen un factor de gran importancia para determinar los niveles de participación, especialmente en actividades de resultado colectivo tales como votar o realizar campañas políticas. Asimismo, los estudios del comportamiento político han encontrado que dicha movilización es más intensa cuando existen vínculos estrechos entre los partidos y las divisiones sociales políticamente significantes.

El grado de organización formal de la sociedad civil también es un factor importante en la determinación de los niveles de participación política, puesto que se constituyen como canales de expresión de demandas y apoyos al sistema político. Las asociaciones locales de vecinos encauzan las peticiones y necesidades de las comunidades; las asociaciones gremiales, profesionales y sindicales también actúan en ese mismo sentido. Estas organizaciones sociales, incluso aquéllas que no se relacionan directamente con la política, como las religiosas, sirven como espacios para la discusión y confrontación de ideas, la generación de vínculos solidarios y la reafirmación de la capacidad de

³¹ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit., nota 31*, p. 160.

³² SARTORI, Giovanni. *Op. Cit., nota 58*, p. 16.

acción de los ciudadanos, lo cual proporciona herramientas importantes para participar en actividades políticas, estimulando de una forma indirecta la participación política.

Con los factores individuales se ha tratado de determinar si algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, aparecen asociadas con los niveles de participación política. Hasta ahora la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a ser más activos los adultos que los jóvenes y los ancianos, los hombres que las mujeres, y los de mayores recursos socio-económicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente resulta muy importante el nivel de educación formal alcanzado.

En cuanto a factores de índole motivacional, esto es psicológico, tienden a ser más activos quienes tienen más interés en política, mayor sentido del deber cívico, mayor confianza en su capacidad individual de influir políticamente y mayor identificación partidaria. Sin embargo, en general, las características motivacionales aparecen sobredeterminadas por el nivel de recursos socio-económicos, razón por la cual estos factores tienden a tener preponderancia en la explicación de la participación política desde el punto de vista individual.

Para la teoría tradicional de la democracia mientras mayor participación, más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno. A partir de los años cincuenta del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, de origen norteamericano, según la cual la democracia moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites. Según esta escuela una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor cultura política y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de participación política podrían tener un efecto

desestabilizador sobre el sistema político. Al decir de esta Escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí mismo como parece suponer la teoría tradicional de la democracia, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible.

La respuesta a estas conclusiones y proposiciones no se hizo esperar. La corriente que pudiéramos llamar Escuela de la Democracia Participativa, con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, sostiene la necesidad de concebir la democracia, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes. La relativamente baja participación existente en la mayoría de las democracias, comparada con las posibilidades que brinda la tecnología moderna para la expresión de la opinión ciudadana, no puede ser vista como un dato inmodificable sobre todo cuando algunos países han avanzado bastante en el desarrollo de modernas formas de participación. Estas últimas, ciertamente no aseguran que las decisiones colectivas serán las ideales, pero no parece haber prueba fehaciente alguna de que una élite iluminada sea mejor garantía de un gobierno en función de los intereses de la mayoría, que las decisiones libremente expresadas de la propia mayoría. Tampoco los sustentadores de esta tesis niegan que el desarrollo de la participación debe ser paralelo al desarrollo cultural y político de la ciudadanía, pero sin convertir a este último en un obstáculo insalvable mediante la inclinación a siempre considerarlo insuficiente.

“En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensables de la representación política”³³, efectivamente una democracia moderna exige los mecanismo de representación de los ciudadanos, para la toma de decisiones más efectivas y prontas, sin embargo, exige que esta representación sea un mandato imperativo, donde las autoridades se ciñan al cumplimiento estricto de la ley y sus ofrecimiento de campaña, pues sólo así obtendrán el reconocimiento de la sociedad, ya que “la legitimidad, se argumenta, no puede seguir fundamentándose en la existencia de procedimientos democráticos, sino que precisa su afianzamiento de prácticas deliberativas”³⁴.

³³ MERINO, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. 4ª edición, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 29

³⁴ MARTÍNEZ, María A. *Op. Cit.*, nota 47, p. 680.

Capítulo 3. La destitución de los funcionarios electos en México

3.1. Actuales mecanismos jurídicos para la destitución anticipada de las autoridades electas en México

Los actuales mecanismos de destitución anticipada de los funcionarios electos en México son ocasionados por responsabilidad del funcionario público, dicha responsabilidad puede ser de naturaleza penal, civil, política o administrativa.

En dicho sistema de responsabilidades los ciudadanos no intervienen para definir el destino final de la misma, aunado al hecho de que el sistema se aplica a todo funcionario público, cualquiera que sea su categoría o índole.

Lo más importante es que el actual sistema de responsabilidades no se aplica en virtud de ser un principio claro de participación ciudadana, en el que se haga patente el ejercicio de la soberanía, pues consideramos, que si el Presidente de la República puede remover libremente a sus Secretarios de Estado, el mismo derecho deben tener los ciudadanos para remover libremente a los funcionarios que eligió.

3.1.1. Desaparición de poderes

La desaparición de poderes es la facultad declarativa, de carácter exclusivo, que formula la Cámara de Senadores cuando han dejado de existir, de hecho o de derecho, los titulares de los órganos del poder público de una entidad federativa.

Para el jurista Manuel González Oropeza: “la función declarativa de desaparición de poderes se encuentra inscrita en el concepto de la intervención

federal, es decir, en la intervención establecida para los órganos federales en los preceptos de la Constitución general, con relación a los graves trastornos que puede afectar a las entidades federativas, a fin de subsanarlos”¹.

De lo anterior se puede concluir que la declaración de desaparición de los poderes, en una entidad federativa, no se trata de una destitución anticipada de los funcionarios electos por la vía de participación ciudadana, sino más bien, la previsión con el fin de que la Federación restablezca el orden que todo conflicto quebranta.

Sobre el particular el Dr. Ignacio Burgoa escribe: “la desaparición de poderes en un Estado es *un fenómeno de facto* que implica el rompimiento, dentro de él, del orden institucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores de diversa índole que entrañan el desconocimiento de sus órganos constituidos y la rebeldía sistemática para acatar sus decisiones”².

Sin embargo, sostenemos que no solamente se trata de un fenómeno factual, es decir, no necesariamente debe suscitarse disturbios internos que generen rebeldía o desconocimiento de las autoridades, ya que también se configura la desaparición de poderes cuando los titulares de los órganos públicos, de la entidad federativa de que se trate, permanezcan en el ejercicio del encargo cuando ha concluido su período, razón jurídica que originaría la mencionada declaración.

No obstante lo anterior, el Dr. Ignacio Burgoa acierta en decir que, la declaración de desaparición de poderes, implica el rompimiento del orden institucional dentro del Estado, toda vez que la intervención federal, como

¹ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *La Intervención federal en la desaparición de poderes*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1983. p. 87.

² BURGOA, Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.*, nota 2, p. 707.

mecanismo del federalismo, implica, "la autoconservación de todas las entidades políticas que se unen permanentemente"³, pero dicha intervención, en el supuesto de trastorno interno, tiene su solución con la garantía federal establecida en el artículo 119 de la Ley Fundamental.

En virtud de que la llamada garantía federal tiene como objeto el sofocamiento de los trastornos graves que pueden o no trastocar el sistema de gobierno, en tanto que la facultad declarativa parte del supuesto de un vacío de poder, provocado por múltiples causas.

La confusión que genera la desaparición de poderes y la garantía federal se debe al hecho de que, como escribe Don Felipe Tena Ramírez: "si el gobierno federal admitía la conveniencia de apoyar a los poderes locales, acostumbraba proceder de oficio a reprimir la revuelta interior; si estimaba, en cambio, que los poderes no merecían su apoyo, los declaraba desaparecidos"⁴, con lo cual podemos afirmar que la facultad declarativa se ha utilizado más como un mecanismo político.

La fracción V, del artículo 76 constitucional a la letra dice: "Son facultades exclusivas del Senado: Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta

³ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Op. Cit.*, nota 69, p. 88.

⁴ TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 37ª edición. México. Porrúa. 2005. p. 183.

disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”⁵.

Para la mayoría de los autores consultados, la redacción de la citada fracción resulta confusa en virtud de que, implica determinar si con la ausencia del titular del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, han desaparecido los dos restante, a pesar de estar funcionando, o bien si como lo establece la última parte de la fracción, esta facultad declarativa solamente se hará en el supuesto de que la Constitución del Estado no contemple la previsión.

Sin embargo, los Constituyentes de 1917, al analizar, discutir y votar el artículo y la fracción en cuestión, argumentaron que con la redacción propuesta y finalmente aprobada, supone la necesaria desarticulación de los tres poderes, toda vez que si desaparece el titular del Ejecutivo, el Congreso o Legislatura local, de conformidad con la mayoría de las Constituciones Estatales, sería la encargada de nombrar un gobernador provisional, o si de faltar el Congreso o Legislatura local, su funcionamiento no es prioritario, a demás de que, el gobernador constitucional podría emitir la convocatoria correspondiente para su renovación. Por lo que respecta al Poder Judicial, el constituyente argumento que de faltar los otros dos poderes, el presidente de éste, podría asumir la función de gobernador y restablecer el orden quebrantado⁶. No obstante la Ley Reglamentaria, en su artículo 1º, señala que el Senado determinará, de forma exclusiva, que han desaparecido los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado, razón más que suficiente para a firmar que, la desaparición de poderes se verifica cuando los tres órganos de gobierno han dejado de existir.

Por lo que respecta a la redacción final de la fracción, consideramos que no es aplicable toda vez que el constituyente consideró que de existir uno sólo

⁵ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. *Op. Cit., nota 3*, p. 83.

⁶ Se puede conocer las palabras exactas de los constituyentes en: *Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus constituciones*. México. Cámara de Diputados. 1976. tomo VIII.

de los tres poderes, será suficiente para restablecer el orden institucional. Un argumento más de interpretación que los tratadistas han señalado es en el sentido de que la última parte de la fracción hace alusión a que el Senado aplicara las reglas que la Constitución del Estado establezca para el caso de la desaparición de sus poderes.

El procedimiento para emitir la declaración de desaparición de los poderes en una entidad federativa, es el siguiente.

A.- Se formula una petición para que la Cámara de Senadores conozca de la posible desaparición de poderes, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por cualquier ciudadano de la entidad. Si el Senado de la República estima procedente la petición, la turnará a la Comisión correspondiente a fin de que emita un dictamen en el plazo de cinco días siguientes a la recepción de la petición.

Los supuestos que configuran la desaparición de los poderes supone que los titulares de los poderes constitucionales de la entidad federativa:

- Quebrantaren los principios del régimen federal.
- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.
- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

- Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.

Si el Congreso de la Unión se encontrará en receso, la Comisión Permanente deberá convocar a sesiones extraordinarias, con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, con la intención de que la Cámara de Senadores se reúna dentro de los tres días siguientes, para conocer la petición formulada.

B.- Si el Senado corrobora la existencia de ausencia de los poderes procederá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional, con la encomienda de convocar a elecciones conforme a la Constitución del Estado de que se trate.

C.- Formulada la declaratoria, se solicita al Presidente de la República presente una terna, dentro de los tres días siguientes a la solicitud, para que, entre las personas que la componen, se nombre al gobernador provisional.

Si transcurrido el plazo, el Ejecutivo Federal, no presenta la terna, el gobernador provisional será nombrado de la terna que la Mesa Directiva del Senado formule.

D.- Puede presentarse el supuesto de que declarada la desaparición de poderes y presentada la terna por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores no haya realizado la designación de gobernador provisional, por haber iniciado el receso del Congreso de la Unión, en cuyo caso la designación lo hará la Comisión Permanente.

En el caso de que encontrándose el Congreso de la Unión en receso, habiendo el Senado de la República declarado desaparecidos los poderes, el Titular del Ejecutivo Federal no presente la terna solicitud. En tal supuesto, será la Comisión Permanente, la que nombrará al gobernador provisional de la terna que su Mesa Directiva formule.

Únicamente podrá ser nombrado como gobernador provisional, la persona que cumpla con los requisitos previstos en la Constitución del Estado y que sea ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de la entidad federativa, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección⁷.

El individuo señalado para ocupar el cargo de gobernador provisional, deberá protestar su cargo ante los miembros de la Cámara de Senadores, o en caso de receso, ante los miembros de la Comisión Permanente.

La finalidad de nombrar un gobernador provisional consiste en restablecer el orden institucional quebrantado y tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Convocar conforme a la Constitución del Estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes del Congreso o legislatura estatal, mismas que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria; y

⁷ El artículo 9º de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República establece lo siguiente: Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establece el artículo 115, fracción III, inciso b), 2º párrafo de la Constitución General de la República y la Constitución del Estado de que se trate. Sin embargo, no corresponde dicho párrafo, inciso, fracción y artículo, a los requisitos que deben cumplir quienes aspiran a la gobernatura de un Estado. Dichos requisitos se encuentran en el artículo 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- b) Hacer la designación provisional de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del Congreso o legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior.

En la convocatoria que se expida para la elección de gobernador no podrá participar como candidato el gobernador provisional.

Cuando el gobernador provisional incumpla cualquiera de las previsiones de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República, el Senado revocará la designación y hará un nuevo nombramiento.

Si se ha emitido la declaración de desaparición de poderes dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de gobernador constitucional, o bien exista gobernador electo, el gobernador provisional concluirá el período respectivo.

Ese mismo supuesto procederá para la integración del Congreso o la Legislatura estatal, a menos de que hubiera ya convocatoria a elecciones o diputados electos.

Tratándose del Poder Judicial de la entidad federativa, mientras se nombran a sus integrantes, los secretarios de los juzgados resolverán sobre los plazos referentes a los artículos 19 y 20 de la Ley Fundamental.

Por otro lado en los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional se dispuso la facultad de las legislaturas locales, para que por acuerdo de las dos terceras partes de las legislaturas locales, decrete la

suspensión de ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer alegatos que a su juicio convengan; asimismo, establece que en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Según la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 115, lo novedoso en el aspecto en cuestión fue, por una parte, la instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, antes de que se interfiera sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo y, por otra parte, la incorporación de la obligación hacia las entidades federativas para que en su legislación local señalaran con precisión cuales deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros.

Tal novedad obedeció a que, no obstante que la misma ya estaba contemplada sólo en algunas constituciones locales, en la mayoría de las entidades federativas era una práctica viciada el que los Gobernadores y las legislaturas desconocieran o destituyeran, sin mediar ningún procedimiento ni oportunidad de defensa, ayuntamientos o a sus miembros, por lo cual las disposiciones que se encontraban en forma aislada en algunos Estados fueron elevadas a rango de la Constitución Federal.

Como lo señalaron algunos constitucionalistas, la facultad de las legislaturas locales en comento vino a llenar un vacío dentro del precepto

constitucional que regula la institución municipal, pues era necesaria una disposición que previera en el nivel de las entidades federativas los casos de desaparición de ayuntamientos para proceder a restituir el orden constitucional, en tanto que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y, por tanto, de la Federación, asimismo para restablecer el principio de la continuidad de la legitimidad de las autoridades electas popularmente. Por otra parte, las mencionadas reformas decidieron con gran acierto que la facultad de declarar desaparecidos los ayuntamientos corresponde a las representaciones populares estatales y no a los gobernadores.

3.1.2. Juicio político

El juicio⁸ político es el procedimiento constitucional a través del cual las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, conocen y resuelven sobre la responsabilidad política en que incurre un servidor público de alto nivel.

Debemos por tanto entender que ésta institución es: “una sanción política que se impone al servidor público por su mal y grave desempeño en perjuicio de la colectividad”⁹. Es una responsabilidad política que se origina por una acción popular, pues cabe señalar que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público.

⁸ En el lenguaje jurídico el vocablo juicio, del latín *judicium*, tiene distintas acepciones. Referido al aspecto procesal concierne al litigio entre partes que ha de concluir con una sentencia definitiva, o bien por desistimiento del actor, allanamiento del demandado o transacción de ambos cuando esto es lícito y posible. Sin embargo, cuando se habla de la justicia política, es aquella que se ejerce sobre los hombres políticos o en materia política.

⁹ PACHECO Pulido, Guillermo. *Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa*. México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 1998. p. 60.

Si este procedimiento tiene su origen en la acción popular, “destaca el hecho de que las conductas atribuidas al servidor público correspondan a delitos, faltas administrativas y daños en perjuicio de intereses públicos fundamentales”¹⁰, por lo que en nuestra búsqueda de un mecanismo de destitución anticipada de un funcionario electo, a través de la participación activa de la ciudadanía, por incurrir en actos que generen la pérdida de la confianza, no encontramos en este mecanismo los elementos constitutivos de la revocación del mandato, que analizaremos con posterioridad.

Dicha afirmación encuentra sustenta en el hecho de que el juicio político, “no es un juicio de los ciudadanos, que son los titulares del poder público. No se trata de una decisión de los ciudadanos que designan a un señor o a una señora para desempeñar uno de los altos cargos públicos y que, lógicamente, deben poder destituirlo. El juicio político no es un juicio por la población que eligió a esos empleados, sino un juicio que lleva a cabo un grupo de políticos”¹¹. Si como quedo demostrado en el capítulo I del presente trabajo, la soberanía nacional pertenece al pueblo, pues ésta reside, no residió, en él, y es el pueblo quien delega funciones específicas en los tres Poderes de la Unión, pues no delega todas en uno sólo, ni delega algunas irrevocablemente, el derecho de revocación del mandato deberá ser considerado en el orden jurídico mexicano a fin de incorporar, de manera legal, un mecanismo más de participación política.

El origen del juicio político se remonta al año de 1641, “cuando en Inglaterra el parlamento sometió a juicio, condenó y ejecutó a Thomas W. Stranfford, el ministro del rey. Este procedimiento, que desde entonces se denominó impeachment, se incorporó a las normas y costumbres constitucionales inglesas y formó parte de la larga lucha por la supremacía política entre el Parlamento y La Corona. Su incorporación jurídica se dio en la

¹⁰ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Op. Cit.*, nota 34, p. 729.

¹¹ VALDÉS S., Clemente. *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*. México. Ediciones Coyoacán. 2000. p. 98.

Constitución de Estados Unidos de América de 1787. Como ocurrió con las principales instituciones políticas (el Estado de derecho, la división de poderes, el hábeas corpus, el sistema legislativo bicameral, la facultad de veto del jefe del estado, los partidos políticos) el origen histórico del juicio político fue inglesa, su ideación teórica francesa y su aplicación práctica norteamericana”¹².

El impeachment reglado por la Constitución Norteamericana¹³ de 1787 se erigió en modelo de juicio político para los demás países. Fue consagrado en su artículo 2, sección cuarta, que dice que: "el Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán retirados de su cargo si son impugnados y convictos de tradición, cohecho u otros delitos y faltas"¹⁴.

“El juicio político recientemente implantado en México se copió de algo bastante obsoleto: el procedimiento del ‘impeachment’ del sistema federal de los Estados Unidos, originalmente ideado para destituir a cualquiera de los empleados ejecutivos federales”¹⁵. Su obsolescencia resulta del hecho de tratarse de una lucha por la supremacía política entre el Parlamento y La Corona inglesa.

Es de destacar lo expresado por el diputado integrante del Congreso Constituyente de 1857, Filomeno Mata, al exponer sus razones entorno a la proyecto de incorporar el juicio político, que finalmente no se contempló la mencionada Constitución: “Se trata sólo de que la sociedad pueda retirar su confianza a los que de ella se hacen indignos, y no hay más pena que la

¹² BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. 2ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1998. p. 581.

¹³ En los Estados Unidos el juicio político únicamente lo conoce la Cámara de Senadores, en virtud de que: “se presumía entonces, como se aclaró en El Federalista 65, que los miembros de la Cámara alta ‘preservarían (dado sus capacidades) la necesaria imparcialidad’ requerida en el juicio político. Los senadores, conforme a Hamilton, sabrían ‘dar el debido peso a los argumentos que motivaran el (juicio)’”. GARGARELLA, Roberto. *Op. Cit.*, nota 56. p. 68.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos de América.

¹⁵ VALDÉS S., Clemente. *Op. Cit.*, nota 79, p. 95.

destitución. El juicio político es el de la opinión y lo que se quiere es que no ocupen los puestos públicos los hombres rechazados por la opinión”¹⁶.

Como se ve el proyecto de Constitución de 1857¹⁷, contemplaba la posibilidad de que la sociedad pudiera destituir a quienes ocupando un cargo público, perdieran la confianza que la ciudadanía hubiera depositado en ellos, convirtiéndose así en un mecanismo de participación ciudadana, puesto que los gobernados participarían activamente, en virtud de ser ellos los artífices de dicho procedimiento, en ese sentido el diputado constituyente, Ponciano Arriaga se pronuncio a favor del proyecto en los términos siguientes: “se trata pura y simplemente del fallo de la opinión, de sí los funcionarios merecen o no la confianza pública. Si el gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que desmerezcan su confianza; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad”¹⁸. De ello se deduce que, por un lado esta la posibilidad de cometer un delito o bien un falta u omisión que redunde en una responsabilidad, y otra que el ciudadano retire la confianza a un servidor público electo por él.

Es así que la revocación del mandato se hace necesaria para lograr alcanzar la posibilidad, que los Constituyentes de 1857, preveían en su proyecto, es decir, un procedimiento por virtud del cual los ciudadanos destituyan al funcionario electo, de manera libre y democrática, cuando han depositado su confianza en quien no la merece.

¹⁶ Ibidem, p. 96.

¹⁷ El proyecto de constitución establecía el juicio político de la siguiente manera: Están sujetos a juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios de despacho, los individuos de la suprema corte de justicia, los jueces de circuito y de distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.

¹⁸ VALDÉS S., Clemente. *Op. Cit., nota 79*, p. 97.

No obstante lo anterior analicemos las particularidades del juicio político, implementado en la Constitución Política a partir de las reformas de 1982, que son las siguientes.

Los funcionarios públicos que podrán ser sujetos de juicio político son:

- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Consejeros de la Judicatura Federal,
- Secretarios de Despacho,
- Jefes de Departamento Administrativo,
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- Procurador General de la República,
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
- Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,
- Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,
- Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral,
- Magistrados del Tribunal Electoral, y
- Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político

en los términos del Título Curto por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, teniendo, la resolución, la característica de ser únicamente declarativa y se comunicará a la Legislatura Local correspondiente para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

La tramitación del juicio político sigue los siguientes pasos:

a) Cualquier ciudadano podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados, por las conductas a las que se refiere el artículo 7¹⁹ de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicho escrito se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Ratificado el escrito la Sección notificará, dentro de los tres días naturales siguientes al funcionario para que manifieste lo que a su derecho corresponda dentro del plazo de siete días naturales, contados a partir de la legal notificación;

¹⁹ Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

b) Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena, ordenará su traducción inmediata al español;

c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos sujetos a juicio político, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º de la citada ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la apertura del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de las Comisiones;

e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara;

f) La Sección Instructora practicará las diligencias necesarias para corroborar que la conducta o hecho materia de la denuncia o querrela; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Todo lo cual se hará en el plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar, al Pleno de la Cámara, que se amplíe el plazo, el cual no excederá de quince días, para perfeccionar la instrucción. Estos plazos quedarán comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque;

g) La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria. En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes;

h) Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado;

i) Concluido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento;

j) Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia, que dio origen al procedimiento.

Pero si se acredita la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de las siguientes alternativas:

1.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;

2.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;

3.- La sanción que deba imponerse, la cual puede ser destitución y en su caso también inhabilitación para ocupar un empleo cargo o comisión desde un año hasta veinte años, y

4.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos;

k) Emitidas las conclusiones en las cuales se acredita la responsabilidad del inculpado, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios, al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Constituida la Cámara de Diputados en órgano de acusación, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora;

l) Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo.

En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado;

m) Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de sostener la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento;

n) Transcurrido el plazo de cinco días naturales siguientes al emplazamiento, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

Los integrantes de la Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación, al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Cuando la Sección Instructora emita sus conclusiones, las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores;

ñ) Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, precediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación, al acusado y a su defensor.

Iniciada la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y se procederá de la siguiente forma:

1. - La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;

2. - Se concederá la palabra a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación, al servidor público y su defensor, o a ambos;

3. - Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se proceder a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

3.1.3. Juicio de procedencia

La inmunidad consiste en aquella protección de carácter procesal, que tienen los funcionarios cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito. La idea es garantizar la libertad del representante, evitando que bajo el pretexto de acusación de delito se halle un móvil político.

Para el ilustre jurista, Don Felipe Tena Ramírez, la inmunidad es: “la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación”²⁰.

Conforme a lo señalado en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados la expresión fuero constitucional se ha tratado de eliminar de nuestra Ley Suprema²¹, ya que el desafuero ahora se

²⁰ TENA Ramírez, Felipe. *Op. Cit., nota 72*, p. 279.

²¹ Quizá por el hecho de ser un término multívoco, como lo afirma el Dr. Ignacio Burgoa: “En efecto, bajo la palabra ‘fuero’ puede entenderse una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el ‘Fuero Juzgo’, los famosos ‘Fueros de Aragón’, etc. En segundo

llama declaración de procedencia, gracias a la reforma de 1982, que incluye esta expresión en el Artículo 111 constitucional, perteneciente al Capítulo Cuarto, que se refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

A pesar de esto, el fuero técnicamente aún subsiste, al menos para los diputados y senadores, ya que en el Artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ubicado en el Capítulo II Del Poder Legislativo, se establece la obligación del Presidente de cada Cámara de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, a quienes se considera inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así el llamado fuero constitucional debe entenderse bajo dos aspectos, el de inmunidad y el de no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.

“El fuero como *inmunidad*, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna en la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos ‘son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos’ sin que ‘jamás puedan ser reconvenidos por ellas’²². La declaración de procedencia es, en principio, una garantía en favor de los servidores públicos cuyo enjuiciamiento debe someterse a jueces especiales, previéndose además de que no procedan

lugar, ‘fuero’ puede significar un conjunto de usos y costumbres jurídicos de observancia obligatoria; también el concepto de ‘fuero’ puede denotar una situación delimitada de competencia o jurisdicción entre dos órdenes de tribunales (como sucede, verbigracia, entre nosotros en el caso del ‘fuero federal’ –órbita de competencia de los tribunales de la federación- y el ‘fuero común’ –esfera competencial de los tribunales locales-). Asimismo, el concepto de ‘fuero’ implica ‘carta de privilegios o instrumento de exenciones de gabelas, concesiones de gracia, mercedes, franquezas y libertades”. BURGOA Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 38ª edición. México. Porrúa. 2005. p. 291.

²² BURGOA Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.*, nota 2, p. 175.

durante el período de su encargo acusaciones falsarias o sin fundamento que le impidan desempeñarse libremente en el ejercicio de su función.

El fuero como no procedibilidad: “realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado procedimiento de desafuero, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado, el procurador general de la República y los demás funcionarios a que se refiere el artículo 111 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria”²³.

La declaración de procedencia (conocida también con el nombre de antejuicio) es la manifestación que hace el Congreso de la Unión al examinar hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los funcionarios de alto nivel, dándose pie con ello, al procedimiento de responsabilidad penal aplicable a los que puedan incurrir en delitos federales o del fuero común y se presenta en forma de decreto de la Cámara de Diputados, afectando la situación de un servidor público, ya que lo suspende de su función y lo somete a la autoridad del juez en materia penal que conoce del asunto.

Para el jurista Jorge Fernández, la declaración de procedencia es: “el procedimiento político administrativo, tramitado ante el órgano legislativo, encaminado a dilucidar si procede o no retirar la inmunidad que protege a un funcionario a efecto de que enfrente ante la autoridades judiciales una acusación de carácter penal”²⁴.

Es importante aclarar que la declaración de procedencia sólo procede en casos de responsabilidad penal, con lo que quedan excluidos de este concepto

²³ Ibidem, p. 175.

²⁴ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Op. Cit.*, nota 18, p. 271.

tanto la responsabilidad civil, como la acusación que da pie al procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 constitucional, que se presenta por la Cámara de Diputados ante la de Senadores, juicio que analizamos con anterioridad.

Por una parte, la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de los diputados para declarar la procedencia, sino que es tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.

La no declaración de procedencia tampoco equivale a la exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin verse afectados por las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el ministerio público federal, en caso de delito del orden federal o el ministerio público de cualquier entidad federativa cuando el delito es del orden local, ha procedido a consignar al servidor inculcado ante el juez correspondiente, para que éste decida pedir la declaración respectiva.

Enfocándonos al procedimiento, como ya hemos señalado, la declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, que puedan cometer los servidores señalados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son:

- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- Los Secretarios de Despacho;
- Los Jefes de Departamento Administrativo;
- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- El Procurador General de la República;
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- El Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral; y
- Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero, se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados, en los siguientes casos.

- A. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público siempre y cuando se cumplan los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal. En este procedimiento es aplicable el mecanismo previsto para el juicio político.

Para tales efectos la sección instructora debe practicar todas las diligencias para poder establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita y rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más

tiempo, a criterio de la sección, por lo que, si al concluir el plazo señalado no se ha rendido el dictamen podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.

La sección instructora tiene, como lo afirma Don Juventino Castro y Castro, una “doble importantísima misión en el examen de la solicitud para que se haga una declaración de procedencia contra alto Funcionario:

“a) Determinar la Existencia de un delito y la probable responsabilidad del imputado en ese delito; y

“b) Evaluar las consecuencias de la subsistencia o insubsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita”²⁵.

- B. Si en opinión de la sección instructora, la imputación resulta notoriamente improcedente, lo comunica inmediatamente a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.
- C. Dada la cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.
- D. Audiencia. El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, la asamblea conoce del dictamen que la sección instructora le

²⁵ CASTRO y Castro, Juventino V. *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia*. México. Porrúa. 2005. p. 51.

presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de Juicio Político, conforme lo establece el artículo 27 del citado ordenamiento. Esto es:

- a. En dicha audiencia la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia.
 - b. La Secretaría da lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga sus puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la sección instructora.
 - c. Posteriormente se concede la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicita, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.
 - d. El denunciante puede replicar, y si lo hace, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.
 - e. El denunciante o querellante, el Ministerio Público, el inculpado y su defensor son retirados del recito y se procede a la discusión y votación de las conclusiones propuestas por la sección instructora.
- E. Si la Cámara de Diputados declara que si se procederá contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, en caso contrario, no habrá lugar a ningún procedimiento mientras subsista la inmunidad procesal, pero la declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- F. Por lo que toca a los gobernadores, diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados a

quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remite a la Legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

- G. Cuando el proceso penal en contra de un servidor público, se sigue sin haberse satisfecho el procedimiento, la Secretaría de la misma Cámara o de la comisión permanente está obligada a girar oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, para que sea suspendido el procedimiento en tanto se plantea y resuelve la procedencia.

En este sentido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el once de junio de 1996, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de jurisprudencia siguiente: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal²⁶.

²⁶ Semanario Judicial de la Federación. Instancia: Pleno. Tomo III. Página 362.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

3.2. Principios de la participación ciudadana, contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Como fue definida, en el capítulo II del presente trabajo, la participación política es toda la actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de las políticas públicas. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales. En este sentido nuestra propuesta consiste en que de manera legal los ciudadanos puedan influir no sólo en la designación, sino también en la destitución de los funcionarios electos en México.

Un primer paso es la existencia de una Ley que contemple los mecanismos y las hipótesis normativas, a efecto de poder instrumentar la democracia semidirecta, con la intención de que el ciudadano tome decisiones fundamentales, como lo es destitución de los gobernantes, que ocupan cargos de elección popular.

La mencionada Ley deberá contener los supuestos y mecanismo de participación política y además contemplar los principios que la rigen. Así la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998, tenía por objeto: “fomentar, promover, regular y establecer instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México” (Artículo 1º). Ella establecía que los principios en los que radicaré la participación ciudadana fueran: la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia (Artículo 2º).

Sin embargo, fue abrogada por la vigente Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004, la cual no contempla los principios que analizaremos en el presente trabajo de investigación, principios que consideramos apropiados para entender la participación política en México.

3.2.1. Democracia

Este elemento que garantiza la posibilidad de ejercer actitudes de participación ciudadana fue debidamente analizado en el primer capítulo, apartado 1.2., a fin de evitar repeticiones infructuosas consideramos pertinente remitirnos al mencionado capítulo. Sin embargo, resulta oportuno transcribir la definición que sobre la democracia pronunciamos, que es la siguiente: la democracia es una forma de gobierno en la cual el poder para cambiar las leyes y las estructuras de gobierno, así como el poder de tomar todas las decisiones de gobierno reside en la ciudadanía. En un sistema así, las decisiones tanto legislativas como ejecutivas son tomadas por los propios ciudadanos (democracia directa) o por representantes escogidos mediante elecciones

libres, que actúan representando los intereses de los ciudadanos (democracia representativa).

3.2.2. Corresponsabilidad

Es un principio que implica que todos los ciudadanos, así como el Estado y sus instituciones, comparten la responsabilidad de hacer cumplir la Constitución y las leyes, de defender la soberanía. La sociedad en su conjunto debe aportar sus esfuerzos para darle validez a la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales y legales.

En este sentido la cosa pública, en una sociedad democrática, es responsabilidad de todos, lo que se traduce por tanto en la responsabilidad compartida de participar activamente en las decisiones fundamentales. El Estado y la sociedad comparten responsabilidades en la gestión pública.

La sociedad contribuye con el bienestar social pero no debe sustituir las responsabilidades del Estado, esto significa que las decisiones de una autoridad se encuentra legitimadas por el marco legal en el cual se fundamenta su actuar, pero la ciudadanía o los gobernados no deben ser excluidos del legítimo derecho de modificar su gobierno y participar en la toma de decisiones.

3.2.3. Inclusión

La inclusión es una de las instituciones indispensables de una democracia, porque garantiza el derecho a todo ciudadano de participar en el proceso de toma de decisiones.

El Diccionario Porrúa define la palabra incluir de la siguiente manera: “es poner una cosa dentro de otra o dentro de sus límites. Comprender un número menor en otro mayor, o una parte en su todo”²⁷.

La democracia representativa moderna, o como la denomina Robert Dahal, democracia poliarcal²⁸, es distinta a la democracia representativa con sufragio restringido, como las del siglo XIX, se diferencia también, de las democracias y repúblicas más antiguas, que no solo tenían sufragio restringido, sino que carecían de muchas de las otras características de la actual democracia poliarcal²⁹, pero además se distingue por las prácticas democráticas propias de unidades tan pequeñas que permiten el establecimiento de una asamblea directa de sus miembros y su decisión directa de las políticas y leyes.

Así la inclusión es un pilar fundamental en la democracia moderna, puesto que permite que todos los individuos de una sociedad tengan garantizado su acceso a la toma de decisiones, y además, sean representados sus intereses en el gobierno, porque de lo contrario si se les privara de una voz igual, “los intereses fundamentales de los adultos a los que se niega la oportunidad de participar en el gobierno no estarán adecuadamente protegidos y promovidos por aquellos que gobiernan”³⁰, trayendo como consecuencia una posibilidad muy alta de que no se dote de la misma atención a esos intereses en contraste de quienes sí tiene voz.

²⁷ Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 15ª edición. México. Porrúa. 1979. p. 395.

²⁸ Poliarquía se deriva de las palabras griegas que significan muchos y gobierno.

²⁹ Esta *democracia poliarcal* se caracteriza por seis instituciones, a saber: a) cargos públicos electos; b) elecciones libres, imparciales y frecuentes; c) libertad de expresión; d) fuentes alternativas de información; e) autonomía de las asociaciones; y f) ciudadanía inclusiva. DAHL, Robert A. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. México. Taurus. 2006. p. 99.

³⁰ *Ibidem*, p. 89.

“Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanente, deben tener los plenos derechos de ciudadanía”³¹, a fin de lograr una participación efectiva, igualdad de voto, alcanzar una comprensión ilustrada y ejercitar el control final sobre la agenda de gobierno.

Sólo así, garantizando a todo ciudadano su participación en la vida política de una sociedad arribaremos a la democracia representativa moderna, que aspiramos, y en consecuencia a la inclusión plena, afianzando nuestra democracia.

3.2.4. Legalidad

El rasgo que mejor tipifica al Estado de Derecho que es el Estado Constitucional, es la sujeción de todos sus actos a la ley, asegurándose así, el imperio de ésta. Significa, la supremacía absoluta o predominio de la ley, opuesto a la influencia del poder arbitrario, excluyendo así la existencia de lo arbitrario. En este sentido, el imperio de la ley se opone a todos los sistemas de gobierno por personas investidas de poderes amplios, arbitrarios o discrecionales. El principio fundamental esta basado en que son las leyes y no los hombres que gobiernan. Dicho principio se formula sobre la base de que ningún órgano del Estado puede adoptar una decisión individual que no sea conforme a una disposición por vía general anteriormente dictada, esto es, que una decisión individual no puede ser jamás adoptada sino dentro de los límites determinados por una ley material anterior, es así un principio esencialmente protector del individuo.

Todo el proceso de surgimiento de las normas del Derecho Administrativo estuvo antecedido por un amplio movimiento de oposición al absolutismo que comenzó en el plano de las ideas. Entre sus principales exponentes aparecen

³¹ Ibidem, p. 48.

los ideales de Montesquieu con su tesis sobre la división de poderes y Rousseau con la formulación del principio de legalidad, que nos ocupa, a partir de entender que la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta por las leyes, emanación de la voluntad general, como se pudo demostrar en el primer capítulo. Las leyes se distinguen por su generalidad de las otras manifestaciones de poder público, existiendo una diferencia entre estas y los otros actos de poder: el grado de su fuerza jurídica, teniendo como explicación que la ley es un acto de soberanía inicial e incondicionado, mientras que los otros actos nacen de un poder que la ley creó y que la misma ley condicionó al respeto de los mandatos y prohibiciones contenidos en las propias leyes. En pocas palabras sería que todo quede sometido a la Ley.

En los países en los que todas las leyes sin distinción tienen valor jurídico máximo, pues no quedan subordinadas a ningún otro acto jurídico, y a ellas se subordinan todas las demás actuaciones jurídicas, se mantiene vigente el principio de legalidad en toda su amplitud.

La noción de legalidad tomó un nuevo auge en los países del extinto campo socialista, entendiéndose la legalidad dentro de los estrechos límites del cumplimiento estricto de la ley por parte del Estado y el resto de las organizaciones, así como por los ciudadanos, pero este concepto fue sometido a transformaciones convirtiéndose en un principio de existencia política.

La legalidad puede entenderse como una forma de existencia de la sociedad políticamente organizada, como un método de dirección estatal, en realidad el único posible, mediante el cual se abandonan la arbitrariedad, el voluntarismo y el autoritarismo, y la sociedad es conducida por la ley que representa los grandes intereses y proyectos de la mayoría.

“En el lenguaje político se entiende por legalidad un atributo y un requisito del poder, por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene el carácter de legalidad cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptados”³². Es este principio de la participación ciudadana que resulta fundamental para acreditar el hecho de que la soberanía sólo radica en el pueblo y no fue transferida a un poder u órgano constituido, puesto que éstos están sujetos a las leyes y sus actos y hechos se limitan a la legalidad.

3.2.5. Respeto

El respeto es el reconocimiento del valor inherente y los derechos innatos de los individuos y de la sociedad. Éstos deben ser reconocidos como el foco central para lograr que las personas se comprometan con un propósito más elevado en la vida.

El respeto es una de las bases sobre la cual se sustenta la ética y la moral en cualquier campo y en cualquier época. Respetar a alguien es tratarlo de acuerdo a su dignidad. Esta dignidad propia requiere de los demás un comportamiento adecuado, de modo que las faltas de respeto voluntarias son una injusticia, por incumplimiento de ese deber. En cambio, donde hay respeto reina un ambiente cordial y amable, propicio para la democracia.

Conocer el valor propio y honrar el valor de los demás es la verdadera manera de ganar respeto. Hablar de respeto es hablar de los demás. Es establecer hasta donde llegan mis posibilidades de hacer o no hacer, y dónde comienzan las posibilidades de los demás. El respeto es la base de toda

³² BOBBIO, Norberto. Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO. *Diccionario de Política*. 5ª edición. México. Siglo XXI. 1988. p. 890.

convivencia en sociedad. Las leyes y reglamentos establecen las reglas básicas de lo que debemos respetar.

Sin embargo, el respeto no es sólo hacia las leyes o la actuación de las personas, también tiene que ver con la autoridad. Es una forma de reconocimiento, de aprecio y de valoración de las cualidades de los demás, ya sea por su conocimiento, experiencia o valor como personas.

El respeto es aceptar y comprender tal y como son los demás, aceptar y comprender su forma de pensar aunque no sea igual que la nuestra. Es un valor que se vive en cada instante de nuestra vida y a cada momento, ya que se inicia por el respeto que tenemos por nosotros mismos.

3.2.6. Tolerancia

La tolerancia es la libre concurrencia de opiniones, tradiciones, costumbres o hábitos en un espacio social común.

En este sentido el “principio de la tolerancia prepara y en parte se anticipa al principio de la libertad política, y en algunos aspectos transfiere de la política económica a la actividad política general la teoría del *laissez faire*”³³, lo cual significa que la teoría liberal nutre y alimenta a la democracia moderna.

Sólo en este espacio de concurrencia del mosaico social de tradiciones, opiniones, costumbres o hábitos se puede alcanzar los objetivos comunes de la sociedad, la convivencia pacífica y el bien común, por ello la tolerancia consiste en abstenerse de hostigar a los que participan en ideas políticas, religiosas o morales consideradas reprobables, pues como afirma Norberto Bobbio: “se trata de saber si el método para hacer triunfar a la verdad en la cual creo es el

³³ Ibidem, p. 1620.

recurso a la persuasión o a la fuerza, a la refutación del error o a la persecución de quien se equivoca. Aquel que escoge el primer camino es un tolerante”³⁴.

Por lo tanto un elemento consustancial de la democracia es la tolerancia, ya que aquel presupone el pluralismo de opiniones, preferencias y proyectos políticos, y además aporta un procedimiento institucionalizado y pacífico para dirimir esas diferencias en el marco de la igualdad de derechos ciudadanos, entonces la tolerancia tiene en la democracia su mejor hábitat.

Por otra parte la tolerancia tiene dos significados el primero referente a sufrimiento, resistencia (lo cual significa no dejarnos influenciar por una idea distinta a nuestras convicciones), resignación, que implica la acción de sobrellevar y por otro lado una aceptación y reconocimiento que implica una acción permisiva, de ello se deduce que la tolerancia puede entenderse ya sea como resignación y acción de soportar, que es la conceptualización más difusa, ya como aprobación y consentimiento.

En su lado normativo “es posible identificar una segunda caracterización”³⁵ de la tolerancia que permite concebirla como el necesario respeto que nos merece el otro, quien es considerado ‘diferente’ justamente porque sostiene puntos de vista que no son los nuestros pero tienen igual validez”³⁶ principio consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República, al garantizar la libre manifestación de ideas sin censura, con la única limitante de no ocasionar un ataque a la moral o derechos de terceros, limitante que encuentra sustento en el principio de respeto analizado con antelación.

³⁴ CISNEROS, Isidro H. *Tolerancia y Democracia*. 3ª edición. México. Instituto Federal Electoral. 2001. p. 7.

³⁵ La primera es garantizar el respeto a la pluralidad de puntos de vista.

³⁶ CISNEROS, Isidro H. *Op. Cit., nota 102*, p. 13.

Podemos afirmar que con la concepción liberal del principio de tolerancia “concluyó un etapa más en el desarrollo del principio de libertad política, en contra del principio de la preponderancia que represento la intolerancia religiosa”³⁷ transformándose de un precepto moral en norma jurídica con el reconocimiento de los derechos de libre participación ciudadana de otros partidos políticos y de los derechos de los ciudadanos como lo contempla entre otros el inciso a) del numeral 1 del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior la tolerancia se encuentra relacionada con las libertades del individuo, así como con las de la colectividad, las primeras son representadas principalmente por los derechos civiles; libertad de pensamiento, asociación, opinión y reunión, mientras que las segundas lo son por las libertades del ciudadano, el cual es concebido como parte integrante de la totalidad organizada pero que representa el ámbito del individuo en cuanto tal.

3.2.7. Sustentabilidad

La sustentabilidad para una sociedad, significa la existencia de condiciones económicas, ecológicas, sociales y políticas, que permitan su funcionamiento en forma armónica en el tiempo y en el espacio. En el tiempo, la armonía debe darse entre esta generación y las venideras; en el espacio, la armonía debe darse entre los diferentes sectores sociales, entre mujeres y hombres y entre la población con su ambiente.

Un ejemplo de sustentabilidad, es el que nos brinda la naturaleza, que ha sabido integrar el comportamiento biológico de millones de especies de flora y fauna, en un todo coherente; lo que le ha permitido garantizar su permanencia por miles de millones de años. Con el advenimiento del ser humano los

³⁷ Ibidem, p. 26.

impactos en la naturaleza ya no surgen únicamente a partir de necesidades biológicas, sino que abarcan toda una serie de instancias que surgen e influyen en la sociedad; por lo tanto la sustentabilidad debe abarcar tanto aspectos naturales como sociales.

No puede haber sustentabilidad en una sociedad cuando se están destruyendo o terminando los bienes de la naturaleza, o cuando la riqueza de un sector se logra a costa de la pobreza de otro, o cuando unos grupos reprimen a otros, o con la destrucción de culturas o razas, o cuando el hombre ejerce diversos grados de explotación, violencia y marginación contra la mujer. Tampoco podrá haber sustentabilidad en un mundo que tenga comunidades, países o regiones que no son sustentables. La sustentabilidad debe ser global, regional, local e individual y en los campos ecológico, económico, social y político.

A veces se usan indistintamente conceptos como sostenible y sustentable aunque su significado no sea el mismo. Sostenible viene de sostener y sustentable de sustentar, las cosas se sostienen desde afuera pero se sustentan desde adentro. Mientras la sostenibilidad se podría lograr con acciones decididas desde afuera, la sustentabilidad requiere que las acciones se decidan desde adentro, en forma autónoma. Además lo que interesa hacer sustentable es la sociedad, no necesariamente el llamado desarrollo.

La sustentabilidad exige que el uso de los bienes naturales ocurra según la lógica de la naturaleza, o sea, hay que trabajar con ella y no en su contra. Esto requiere a menudo una lógica distinta a la lógica que prevalece en nuestro sistema, que atiende más a realidades económicas o geopolíticas que a realidades ecológicas. Para realizar este cambio de lógica, es necesario apoyarse en la sabiduría de la naturaleza.

3.2.8. Pervivencia

La fracción IX del artículo 2 de la hoy abrogada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998, señalaba que la pervivencia es la responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Lo anterior significa que como principio de participación ciudadana el legislador quiso incluir la pervivencia, a fin de sostiene la idea de lograr la permanencia del sistema democrático y de las conductas de cultura política que favorezcan la participación activa de los ciudadanos en las decisiones políticas fundamentales para la sociedad.

3.3. El referéndum

En un Estado democrático de derecho hay muchos mecanismos de participación ciudadana y que estos le sirven al Estado para canalizar las inquietudes de su sociedad y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones. Ello, a su vez, dará sustento a los procesos decisionales y legitimidad al gobierno.

El referéndum y el plebiscito son dos de estos mecanismos, y se les puede definir como aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección o destitución de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos.

Estos y los demás mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia semidirecta en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función

gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, se consideran también mecanismos de democracia participativa y no sólo semidirecta.

El término referéndum proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: “el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados”³⁸.

Sin embargo, se pueden encontrar antecedentes del referéndum en las instituciones democráticas de la antigua Grecia, las prácticas de tribus germánicas y los consejos municipales de la Nueva Inglaterra colonial. No obstante que el término referéndum proviene de las prácticas políticas de Suiza, donde los delegados de los cantones a la dieta federal votaban las disposiciones ad referéndum de sus mandantes.

“Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar”³⁹.

Definiciones sobre referéndum se encontraron muchas y muy variadas, todas ellas dadas por personajes prominentes de la comunidad académica, los partidos políticos y el sector público tanto nacionales como internacionales. Pero como se desea aportar datos concretos a través del presente estudio, no

³⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, Argentina. Driskills. Tomo XXIV. 1984. p. 191.

³⁹ Ibidem, p. 191.

se presentan todas estas definiciones, sino que se analizaron previamente para elaborar una definición propia de referéndum, y que es la siguiente:

El referéndum es una institución democrática a través de la cual el gobernado de un país o nación expresa su voluntad respecto a un asunto o decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta.

De aquí se concluye que esta institución funciona de manera óptima en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con modalidades de democracia semidirecta, aunque también ha sido utilizado por gobiernos dictatoriales y absolutistas para legitimarse.

Además, el electorado expresa su voluntad mediante el voto universal directo por vía consultiva o deliberativa, pudiendo opinar sobre las decisiones que sus gobernantes van a tomar, las leyes que van a aprobar o los actos administrativos que van a realizar, o bien, ratificándolos, aceptándolos o rechazándolos, completándose con ello los procedimientos administrativos o legislativos.

Por regla general se exige que un porcentaje determinado de los votantes firme la solicitud que permita un referéndum. El referéndum como opción se origina cuando un organismo legislativo desea pedir a una mayoría específica del electorado que acepte una medida antes de que se haga oficial. Los llamados referendos estatutarios y constitucionales son también considerados necesarios por algunos gobiernos como parte de los procedimientos de validación de algunas medidas, tales son bonos, impuestos, o enmiendas constitucionales.

Ambos referendos suelen exigir algo más que la mayoría simple para ser aprobados. Estos referendos al igual que la iniciativa, modalidad por la que los electores pueden iniciar leyes específicas a través de una petición, son formas de hacer participar al electorado de un modo directo en los procesos legislativos de los gobiernos.

En lo político, se denomina referéndum a la función del sufragio por virtud de la cual éste interviene en la adopción definitiva de las leyes, ejerciendo como una especie de prerrogativa de veto y de sanción análoga en su alcance, a la que es corriente atribuir a los jefes de Estado constitucionales.

El referéndum es un término diplomático que ha pasado al Derecho Constitucional y que en Suiza ha tomado arraigo. Es el sistema por el cual se pide a la colectividad su opinión sobre determinada medida que se piensa tomar o que se ha tomado por parte del órgano competente. Por ejemplo: se elabora un proyecto de Constitución, entonces se somete a la consideración del pueblo, el cual en las urnas electorales decidirá si se ha de tomar o no en cuenta.

Esta figura de democracia semidirecta debe ser clasificada:

Con relación a sus efectos puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo, “según que confiera existencia, altere o ponga fin al acto sometido a consideración del cuerpo electoral”⁴⁰.

Con relación al objeto, puede ser legislativo (si se trata de promulgación de leyes), gubernativo (si se trata de un asunto del Poder Ejecutivo), administrativo (si se refiere a un asunto de la administración), constituyente (si se trata de una cuestión de la Constitución) y jurisdiccional (si se trata de un

⁴⁰ COVIÁN Andrade, Miguel. *Teoría del Rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*. Litografía y Terminados el Pliego. 2000. p. 315.

asunto del Poder Judicial), según sea la materia sobre la que verse el acto sometido a consideración del pueblo.

Por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio y facultativo según que esté impuesto por la Constitución o la ley, o quede librado a la iniciativa de una autoridad determinada o del cuerpo electoral mismo.

En cuanto a la oportunidad de su realización puede ser: consultivo o ante legem, cuando la consulta al cuerpo electoral se realiza previamente para conocer su opinión sobre la procedencia o no del acto en consideración; y ratificativo o post legem, cuando la consulta del cuerpo electoral se hace con posterioridad a la aprobación de la medida adoptada, pero antes de entrar en vigencia.

Sobre su naturaleza jurídica se discute si el referéndum constituye un acto de ratificación, un acto de aprobación o un acto de decisión. Considero que se orienta por la solución indicada en tercer lugar, y estimo que, en general, la doctrina sostiene ese criterio. Ello es así porque del referéndum depende, en definitiva, la suerte que ha de correr el acto del Estado que se somete a consideración del cuerpo electoral.

Por lo que hace al acto de ratificación esta es una decisión que el pueblo toma no en base a la disponibilidad del gobernante de someterse, por voluntad propia, a la ratificación de la confianza popular, sino que implica una determinación libre de los mandantes para demostrar, vía las urnas su interés de destituir al mandatario del encargo, configurándose así elementos del plebiscito.

El plebiscito tiene su origen en la antigua Roma y constituye, de hecho, el antecesor del referéndum, según afirman diversos autores, entre ellos el Dr.

Ignacio Burgoa Orihuela, quien dice que: “en la antigua Roma este término designaba una deliberación del pueblo, con más exactitud, de la plebe, convocada por el tribuno.

“Históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes”⁴¹. También se le llamaba concilium plebium.

Según Gayo⁴² “plebiscitum est quod plebs iubet atque constituit –plebiscito es lo que la plebe ordena y establece. De acuerdo con sus etimología esta palabra designa propiamente una decisión tomada no por el pueblo entero, sino por los plebeyos, y así fue en un principio”⁴³.

Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron “actos resolutivos de la plebs para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado Romano”⁴⁴.

En el año 494 a. C., fue creado el tribunado que procedía a convocar a la plebe en asamblea “de ahí el origen del plebiscito que al inicio sólo obligaba a la plebe”⁴⁵, ya que los tribunos no podían convocar a los patricios. Fue en el año 287 a. C., cuando se promulga la Ley Hortesia, que dispuso que los plebiscitos debieran ser acatados por todo el pueblo romano.

⁴¹ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 7ª edición. México. Porrúa. 2003. p. 339.

⁴² Pertenciente al siglo II a. C., fue un jurisconsulto romano. Contemporáneo de Marco Aurelio, sólo se conservan algunos fragmentos de su obra, recogidos en el Digesto, y las Instituciones, que se dividen en cuatro libros.

⁴³ BRAVO González, Agustín y Beatriz Bravo Valdés. *Derecho Romano, primer curso*. 16ª edición. México. Porrúa. 1999. p. 63.

⁴⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Op. Cit., nota 109*, p. 338.

⁴⁵ BRAVO González, Agustín y Beatriz Bravo Valdés. *Op. Cit., nota 111*, p. 63.

Se trata de un mecanismo de legitimación popular y jurídicamente regulado, de actos concretos de gobierno o de decisiones políticas específicas que se someten a la aprobación de la ciudadanía mediante votación universal y secreta. Lo que distingue a una y otra institución, es el tipo de determinación que debe ser ratificada por el pueblo.

El empleo del plebiscito se inició en tiempos de la Revolución Francesa, supuestamente como una alternativa a las anexiones por la fuerza y a las guerras de conquista.

Los plebiscitos que se realizaron después de 1793 en zonas como Bélgica y Renania estuvieron, sin embargo, acompañados por la intimidación a los votantes, para asegurar resultados coincidentes con los deseos del Gobierno Francés. Con el auge de los sentimientos nacionalistas en Europa, los plebiscitos empezaron a utilizarse como un instrumento democrático a partir de 1848.

Igualmente en 1852, Napoleón III organizó un plebiscito en Francia para aparentar que el golpe de Estado que acabó con la república y estableció el Segundo Imperio contaba con el apoyo popular.

Durante el siglo XX, importantes plebiscitos provocaron la separación de Noruega y Suecia en 1905 y la integración de la región del Sarre en Alemania en 1935. Recientemente se utilizaron en África para determinar las preferencias de los pueblos que acababan de obtener la independencia.

El plebiscito puede ser definido como la decisión de un pueblo tomada por votación general, esto es la votación realizada por el electorado de una nación, de una región o de una localidad sobre alguna cuestión específica. Durante la época moderna, los plebiscitos se han realizado para conocer los deseos de los

habitantes de un país o una zona al determinar su soberanía, convirtiéndose en un importante medio político de autodeterminación para algunos pueblos o naciones.

En el lenguaje moderno reciben el nombre de plebiscitos, las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos y representan los actos de voluntad popular, mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política.

Así podemos decir que el plebiscito es el derecho reconocido al pueblo o mandante, para que éste pueda intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental. No obstante que se le puede confundir con el referéndum, al punto que algunos lo consideran como un referéndum imperfecto, existe una diferencia esencial entre ambas formas de gobierno con democracia semidirecta.

Se debe destacar el hecho de la naturaleza, eminentemente política, del plebiscito, al indicar como ejemplos del mismo la aceptación de una constitución o la manifestación de confianza en un hombre o en un régimen político.

El plebiscito no es utilizado en relación con actos de naturaleza legislativa y funciona en forma excepcional, aun cuando, en algunas oportunidades el referéndum contiene implícitamente un plebiscito, es decir, que aquél constituye un plebiscito encubierto.

Se pueden ubicar las siguientes diferencias entre plebiscito y referéndum en cuanto a su origen y aplicación histórica.

En cuanto a su origen el plebiscito se forja en Roma, para que las plebes adoptaran y votaran resoluciones que les permitieran preservar y mejorar sus

intereses ante la clase patricia y el Estado romano; el referéndum surge en Suiza en el siglo XVI, para que el pueblo diera indicaciones a sus representantes sobre el sentido en que debían gobernar.

Por cuanto hace a su aplicación histórica el plebiscito, independientemente de que emanara de una sola clase social, era de carácter creativo, pues creaba leyes y formulaba decisiones y resoluciones; el referéndum, originalmente también era creativo, pero con su evolución en Estados Unidos de América y Francia, adquirió carácter confirmativo o repelente, pues sólo ratifica, aprueba o rechaza leyes o decisiones, pero no las crea.

Capítulo 4. Propuesta para la revocación del mandato de los funcionarios titulares de cargos de elección popular, como instrumento de participación ciudadana, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el presente capítulo, analizaremos la propuesta concreta de revocación del mandato de los funcionarios electos en México, para lo cual es propio definirlo; como un mecanismo de participación ciudadana, por virtud del cual los ciudadanos ejercen el derecho de iniciar un procedimiento de remoción de algún miembro que ocupa un cargo de elección popular.

Para Joseph Zimmerman, la revocación del mandato o convocatoria como, él la denomina: “está diseñada para remover a los funcionarios públicos de sus cargos antes del plazo normal que para ello está fijado”¹.

Es verdad que: “la vida política se desenvuelve en un espacio cada vez más reducido y en su dinámica participan menos personas”², sin embargo, es a través del sistema electoral que el pueblo, como depositario del poder soberano, designa a los candidatos que deberán representarlo en el Congreso y efectuar las funciones ejecutivas, sin que exista en la actualidad el reconocimiento a su derecho de revocarlos.

De este modo, la representación engloba dos características estructurales en el ámbito de las democracias, por una parte es el reflejo de la reproducción de los mandatarios o autoridades públicas, en virtud de que “no podemos

¹ ZIMMERMAN, Joseph Francis. *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*. México. Limusa. 1992. p. 115.

² TIJERINA, Benjamín. *Movimientos sociales y producción de identidades colectivas en el contexto de la globalización, en El Reto de la participación: movimientos sociales y organizaciones: una panorámica comparativa*. Madrid, España. A. Machado. 2002. p. 167.

albergar ya mucha esperanza de participar en las actividades de gobierno”³, pues como se señala en el capítulo I, al analizar la democracia directa, el aumento de la población y de nuestras ciudades nos imposibilita a conocer todos los problemas y resolverlos, “pero podemos exigir que nuestros políticos hagan lo que prometen hacer”⁴, por otra parte, es la expresión de una relación directa entre iguales con la finalidad de responder a intereses de los electores, pues como afirma Hans Kelsen: “en la autocracia (...) la persona que ejerce las funciones de Gobierno es siempre superior al orden social, y, por consiguiente, irresponsables de por sí, mientras que la responsabilidad de los dirigentes es una nota específica de la democracia efectiva”⁵.

Los detractores de un aspecto tan radical de la autonomía democrática de un pueblo, sostendrán que ello lo único que generará será inestabilidad, por lo que a cambio de un interés supuestamente superior y anterior a los individuos, immanente, deducido por ellos, disponen una mecánica de invariabilidad que imposibilita el ejercicio del mandato o la representación democrática con el fin de garantizar la estabilidad, sin embargo, es importante destacar que: “el pueblo ha cambiado, y en parte porque también han cambiado los líderes, éstos más estudiantes e intelectuales que antes”⁶. Existen dictaduras que son muy estables y no por eso se transforman en países o sociedades en la que deseamos vivir, ni diremos que sus sistemas de selección de gobernantes son democráticos.

En democracia el poder político se legitima continuamente, desde su asunción hasta su deceso, por la voluntad de los electores, a demás de que, “las personas que detentan el poder justifican racionalmente su posesión frente

³ PHILLIPS, Anne. *La Política de la presencia: La reforma de la representación política, en Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. México. Siglo XXI. 1997. p. 238.

⁴ Ibidem, p. 238.

⁵ KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. México. Ediciones Coyoacán. 2005. p.123.

⁶ GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *El poder al pueblo*. México. Océano. 1985. p. 51.

a la opinión pública, buscando su reconocimiento y, de esta forma, legitimándose”⁷. Esto es así, todos los gobiernos, para revisar su legitimidad, sondean los niveles de satisfacción del electorado. Quienes gobiernan, ejercen un mandato que emana de los ciudadanos. Sin embargo, dicho mandato es irrevocable y las actuales mecanismos de destitución anticipada, como lo vimos en el capítulo anterior en el caso de la desaparición de poderes, juicio político y declaración de procedencia, operan sólo en razón de criterios políticos y sin la intervención activa de los ciudadanos.

Si bien la voluntad ciudadana es directa y crucial para conferir el mandato, resulta intrascendente para revocarlo, generándose mecanismos de indisposición de los gobernantes muchas veces paternalistas y antidemocráticos, independientes a la voluntad popular, a pesar de que: “las elecciones anuales, el referéndum, la iniciativa y la revocación del mandato (recall) son especialmente democráticas”⁸.

Ante el auge y desarrollo de la democracia los ordenamientos constitucionales han adoptado ciertos mecanismos dirigidos a incorporar más estrechamente al ciudadano al proceso de adopción de decisiones políticas, toda vez que: “la ciudadanía se inscribe así en el lazo de representación con los dirigentes políticos electos. (...) este lazo ha estado tradicionalmente ilustrados por otras formas de expresión de la ciudadanía: protestas callejeras, petitorios, concentraciones, etc.”⁹, tales son las que en doctrina se denominan instituciones de democracia semidirecta, las que consisten en un conjunto de técnicas mediante las cuales se consulta al cuerpo electoral sobre asuntos específicos de trascendencia política, tales como un texto normativo, una

⁷ SÁNCHEZ Azcona, Jorge. *¿Hacia donde va la democracia?* México. J. Mortiz. 1982. p. 65.

⁸ LINDSAY, Alexander Dunlop Lindsay Baron. *El Estado democrático moderno*. México. Fondo de Cultura Económica. 1945. p. 334.

⁹ CHEREOSKY, Isidoro. *Una nueva ciudadanía, en Filosofía de la ciudadanía: sujeto político y democrático*. Francia. Homo Sapiens. 1999. p. 161.

decisión política o la manifestación de confianza a un gobernante, es en este contexto que se encuentra la denominada destitución popular o revocación del mandato o recall, que es la facultad del cuerpo electoral para solicitar que se someta a la consulta de la ciudadanía la expiración del mandato de un gobernante antes del término de su período, si el resultado de la consulta es adverso este debe cesar en sus funciones de inmediato.

La destitución anticipada de un funcionario electo, puede ser individual cuando se limita a revocar el mandato de un funcionario, o bien, colectiva cuando se dirige a disolver un cuerpo colegiado. La revocación del mandato, en tanto mecanismo de control de las actividades de la administración, debe ser devuelto a quienes han conferido el poder, para que las autoridades no olviden que son los ciudadanos ante quienes deben responder y a cuyos servicios se encuentran sujetos. Con esta finalidad, la revocación se presenta como una posibilidad cierta y oportuna de los ciudadanos para manifestar su descontento y revocar el mandato conferido, si los mandatarios no han obrado en conformidad a las expectativas de los gobernados.

La presente propuesta no es novedosa en el ámbito comparado, pues, otras legislaciones han contemplado este mecanismo y se aplica a muy diversas autoridades: desde representantes locales y regionales, hasta jueces y presidentes.

Existen distintas experiencias en materia de revocación de mandato en México, así, por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua prescribe que: “Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario”.

A su vez, es interesante el caso del artículo 30 de la Constitución del Estado de Yucatán, fracción XLI, que contempla un mecanismo matizado de revocación, donde es el Congreso quien se encuentra facultado para disponer la revocación, una vez que le sea solicitado por el 75% de los electores.

En la Argentina existen, por su parte, la revocación de mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las Constituciones de Misiones y Neuquen, la de Tierra del Fuego de mayo de 1991. El Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, dispone para la segunda parte de la revocación, consistente en una votación electoral, que esta sólo se verificará en el caso de que se alcance un número de votos favorables a la iniciativa que supere el cincuenta por ciento de los inscritos en el padrón respectivo.

En Venezuela, es digno de atención, en su artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, regula este sistema de revocación señalando que: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor de veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria a un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato” Como se sabe, en agosto de 2004, y aplicándose las normas

mencionadas, se votó el referendo revocatorio al que fue llevado el Presidente Hugo Chávez, quien finalmente mantuvo su cargo.

Ahora bien, no sólo Latinoamérica posee consultas revocatorias; existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de los Estados Unidos de América, que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, “no existiendo procedimientos uniformes. En algunos casos se realiza una elección conjunta por la que se opina sobre la permanencia del funcionario y al mismo tiempo de elige un reemplazante. En otros se hacen dos consultas separadas”¹⁰.

Algunos de los argumentos a favor de la revocación del mandato, los podemos sintetizar de la siguiente forma:

- I. La revocación se apoya en la misma base de la elección democrática de un funcionario público, esto significa que, con la revocación del mandato, se enfatiza la forma de gobierno basada en el control popular.
- II. El sistema electoral no produce, de suyo, funcionarios públicos honestos y responsables.
- III. Con la revocación del mandato los funcionarios públicos electos, tomarán en cuenta a los ciudadanos al tomar una decisión que lesione sus intereses.
- IV. La revocación del mandato aviva el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos, al saberse poseedores de un peso específico.

Sobre este último punto, si bien es cierto, que es evidente que: “hay una proporción de la población que no tiene interés en ocupar un espacio en la

¹⁰ KRAUSE, Martín y Margarita MOLTENI (comp.). *Democracia directa*. Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot. 1997. p. 181.

construcción de la ciudad o de incidir en las decisiones que se adopten sobre su zona. No obstante lo cual, es posible que si demuestren interés en aquellos proyectos que le permitan mejorar su calidad de vida”¹¹, tal es el caso de un mecanismo, como el propuesto, por el cual los ciudadanos participarán no en la toma directa de decisiones, pero si en el control y vigilancia de quienes toman las decisiones y de sus representantes políticos.

Existe, como lo observamos en el capítulo anterior, al analizar la desaparición de poderes, la declaración de procedencia o el juicio político, otros medios para destituir anticipadamente a un funcionario público electo en México, pero son difíciles de aplicar y consumen mucho más tiempo.

“En suma, los ciudadanos dentro de un sistema político representativo, deben tener la autoridad para iniciar la remoción de los funcionarios públicos y el proceso de remoción debe ser expedito en los casos de comportamiento altamente indeseable por parte de un funcionario público. Sin embargo, también es axiomática la afirmación de que la iniciación de los procedimientos de convocatoria no debe ser tan sencilla, o de lo contrario se podrían iniciar tales procedimientos por razones frívolas”¹².

Así para poder implementar la revocación del mandato de los funcionarios electos en México, es necesario anexar al artículo 62 y 86 de la Constitución General, la previsión siguiente:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones

¹¹ Lorenzana, Concha. *Tomamos la palabra: experiencias de ciudadanía participativa*. Barcelona, España. Icaria. 2002. p. 50.

¹² ZIMMERMAN, Joseph Francis. *Op. Cit., nota 114*, p. 138.

representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Es revocable el carácter de diputado o senador mediante consulta popular, efectuada a través del voto, en los términos que establezcan las leyes.

Artículo 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

Es revocable el cargo de Presidente de la República mediante consulta popular, efectuada a través del voto, en los términos que establezcan las leyes.

4.1. Reglas para ejercitar el derecho a revocar el mandato de los representantes ciudadanos

Evidentemente la primera será que los promotores de la revocación de un funcionario público electo, sean ciudadanos con plenos derechos político-electorales.

Además de ello que estos ciudadanos sean pertenecientes al distrito electoral, si la revocación es promovida en contra de un diputado electo por el principio de mayoría, de la circunscripción correspondiente al diputado o senador electo por el principio de representación proporcional, o bien, a la entidad federativa correspondiente al senador electo por el principio de mayoría

relativa o designado por primera minoría. Si la pretensión es revocar al Presidente de la República, simplemente ser ciudadano.

El derecho comparado nos advierte de un requisito previo a la utilización de la revocación del mandato, consistente en la prohibición de recurrir a la institución en estudio, en un lapso de tiempo posterior a la elección, con el fin de que los ciudadanos conozcan el desempeño y evalúen al funcionario público electo. Generalmente es de uno a dos años posteriores a su designación.

En nuestra opinión, tratándose de diputados, el período previo a la solicitud de revocación, podría ser de un año, en razón de que su cargo lo desempeñan en una legislatura que equivale a tres años, los senadores o el Presidente de la República el período de espera podría ser de dos años.

Un requisito adicional será contar con un determinado porcentaje de ciudadanos que promuevan la revocación del funcionario, el cual puede ser con fundamento a la votación emitida en la elección por la cual fue electo el servidor público, sujeto al procedimiento. Así consideramos que el porcentaje idóneo sería del 25% de los votos emitidos en la última elección, para el cargo en cuestión, en virtud de que no podemos hacer inoperante el procedimiento de revocación.

Cumplidos los requisitos de procedencia para consultar a la ciudadanía, vía plebiscito o referéndum, el funcionario público tendrá el derecho para hacer pública una réplica, en la cual de razones por las cuales considera no debe ser destituido anticipadamente.

Efectuada la consulta popular, ésta será válida, siempre y cuando, se efectuó una votación con un porcentaje determinado de ciudadanos, así se garantiza que la revocación sea legítima.

El efecto de la revocación del mandato no es únicamente que el funcionario deje de ejercer el cargo público, sino que sea inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión por un determinado tiempo.

Si de la consulta, el funcionario público, refrenda el apoyo popular no se podrá presentar una nueva solicitud de revocación, igual prohibición se presenta cuando va a concluir el mandato, generalmente de seis meses a un año.

4.2. Causas que motivan la revocación del mandato de los representantes populares

Las causas que originan la revocación del mandato, de conformidad con la legislación que reglamenta esta figura jurídica, son variadas. En el derecho comparado encontramos entre otras: el que un legislador no vote a favor de la destitución de un administrador público incompetente, votar sin fundamentos en contra de un funcionario designado; por violación al juramento; por actos de malversación; o abuso del poder. Sin embargo, consideramos las siguientes, afín de evitar la defraudación al ciudadano:

- No cumplan lo que promete. Con esta causa el candidato no hará promesas irrealizables, con la finalidad de favorecerse con el voto de los ciudadanos;
- Viola la ley que juró cumplir. Así si sus decisiones van en contra de los principios constitucionales o legales motivarán la posibilidad de su destitución;
- No sea sensible a los reclamos ciudadanos, siempre y cuando su decisión no sea tomada con fundamento en el derecho. Con esta causa no se pretende destituir a un buen funcionario público, sino sólo a

aquellos que teniendo las facultades constitucionales y legales no las emplee para solucionar los problemas de la ciudadanía; y

- No expresa vocación de servicio. Esto significa que se trate de un servidor público ineficiente para el ejercicio del cargo público.

4.3. Procedimiento para revocar el mandato

Se presentará una solicitud fundada en una causa de revocación al Consejo General del Instituto Federal del Electoral, por ser el órgano encargado de organizar y llevar a cabo los procesos electorales en el ámbito federal, firmada por el 25% de la votación emitida en la elección del funcionario electo que se pretende revocar.

El Consejo General no deberá estudiar la causa invocada, por la razón de que el pueblo o los ciudadanos son quien, a través de votación, determinará si es o no justa la causa invocada por los solicitantes.

Lo que si tendrá que realizar el Consejo General es revisar de forma aleatoria la firma de los ciudadanos o realizar entrevistas directas, para constatar el porcentaje requerido, en un plazo no mayor de 30 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

Concluido el plazo de constatación de las firmas, se fijara una fecha para la celebración de la consulta popular, la cual deberá realizarse en el plazo no mayor a 30 días hábiles, notificando al funcionario que se pretende destituir, para que de a conocer una réplica por escrito, que no será mayor a 200 palabras, afín de insertarla en la boletas.

Las características de las boletas para la consulta popular deberán ser:

- Nombre del funcionario público electo, que se pretende destituir;
- Su cargo;
- Dos casillas, una donde contenga la leyenda que no esta a favor de la destitución y en el otro espacio la leyenda que esta a favor de la destitución; y
- La réplica del funcionario, que es el texto que no exceda las 200 palabras, indicando las razones por las cuales no debe ser destituido.

Los actos previos así como la jornada de consulta, se realizarán de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la celebración de las elecciones federales.

Realizado el escrutinio del plebiscito si la votación no es suficiente para revocarlo, continuará en el ejercicio del mismo y no se podrá presentar una nueva solicitud de revocación. Pero si de la consulta se desprende que la voluntad popular es en el sentido de revocar al funcionario electo, tendrá tres días hábiles para abandonar el cargo público y un período de inhabilitación de 3 años. La sustitución del funcionario se hará conforme a las disposiciones vigentes al respecto.

Conclusiones

Primera.- El pueblo es la fuente de la que emana la soberanía y simplemente han delegado el ejercicio de las funciones de autoridad a sus representantes políticos, conservando la capacidad última de decisión en él.

Segunda.- Las autoridades ejercen funciones de gobierno limitadas por las leyes, lo que encuentra sustento en el principio de seguridad jurídica que reza de la siguiente forma: las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes expresamente les permitan, en tanto que el ciudadano puede hacer todo lo que no este expresamente prohibido en la ley.

Tercera.- La democracia es la forma de gobierno en la cual el pueblo interviene para cambiar las leyes y las estructuras de gobierno, sin embargo, dada la complejidad de los asuntos a tratar, así como el aumento de la población, es imposible implementar la democracia directa, razón que sustenta el uso de la democracia representativa. No obstante la implementación de mecanismos de democracia directa en sistemas representativos es posible, dando origen a la democracia semidirecta.

Cuarta.- La ciudadanía es la categoría jurídico-política que permite a un individuo participar en la toma de decisiones en torno a la actividad pública, en síntesis es un instrumento de la democracia.

Quinta.- La representación política es una necesidad en virtud del crecimiento de la población, que hace imposible que todos los ciudadanos estemos involucrados en el proceso de deliberación y discusión de los asuntos de interés nacional o local, sin embargo, es evidente la crisis por la que atraviesa, lo cual hace necesario la utilización de nuevas figuras de participación ciudadana.

Sexta.- En México la representación política tiene el carácter de mandato imperativo, puesto que los individuos que ocupan un cargo de elección popular se ciñen a lo establecido en el orden jurídico, representando así los intereses de la Nación.

Séptima.- La participación política es un fenómeno propio de la naturaleza humana, y su desarrollo, afín de garantizar un control y vigilancia más directa de la ciudadanía, esta en relación del avance de la cultura política.

Octava.- Los actuales mecanismos jurídicos para la destitución anticipada de los funcionarios electos en México, como la desaparición de poderes, el juicio político y la declaración de procedencia, no garantizan un efectivo control y vigilancia de la ciudadanía hacia sus autoridades electas, toda vez que son procedimientos en los cuales la decisión última recae en los órganos constituidos.

Novena.- El pueblo posee la facultad de reservarse para si mismos el derecho a elegir, rectificar las decisiones de sus representantes o sustituirlos si no responden a aspiraciones.

Décima.- Con la revocación del mandato se lograr el control y la vigilancia permanente de los funcionarios públicos electos, por parte de los ciudadanos, en cuanto a los objetivos y el ejercicio de las funciones de autoridad, por medio del uso del plebiscito o consulta popular. Es evidente que con un tratamiento constitucional adecuado pueden complementar las estructuras representativas y de mediación de los partidos políticos, profundizando en los mecanismos de decisión por parte de los ciudadanos.

Bibliografía

ABAL Medina, Juan. *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica. 2004.

Aristóteles. *La Política*. 2ª edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000. p. 250.

BORJA Martínez, Manuel. *Representación, poder y mandato*. México. Porrúa-Colegio de Notarios del Distrito Federal. 2002.

BURGOA Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 7ª edición. México. Porrúa. 2003.

----- *Derecho Constitucional Mexicano*. 18ª edición. México. Porrúa. 2006.

----- *Las Garantías Individuales*. 38ª edición. México. Porrúa. 2005.

BRAVO González, Agustín y BRAVO Valdés, Beatriz. *Derecho Romano, primer curso*. 16ª edición. México. Porrúa. 1999.

CASTRO y Castro, Juventino V. *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia*. México. Porrúa. 2005.

CISNEROS, Isidro H. *Tolerancia y Democracia*. 3ª edición. México. Instituto Federal Electoral. 2001.

CLARKE, Paul Barry. *Ser ciudadano*. Madrid, España. Sequitur. 1999.

CONCHA Cantú, Iván. *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2002.

CONWAY, M. Margaret. *La participación política en los Estados Unidos*. México. Ediciones Gernika. 1988.

COVIÁN Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional*. 2ª edición. México. Litografía y Terminados el Pliego. 2000.

----- *Teoría del Rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*. México. Litografía y Terminados el Pliego. 2000.

DAHL, Robert A. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. México. Taurus. 2006.

----- *La Poliarquía. Participación y oposición*. 2ª edición, Madrid. España. Tecnos. 1997.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6ª edición. Barcelona, España. Ariel. 1996.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. México. Porrúa. 2003.

GALÁN Baños, Israel. *Ciudadanía, base de la democracia*. México. Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados. 2003.

GARCÍA, Soledad y Stevan LUKES (comp.). *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. México. Siglo XXI. 1997.

GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la Representación Política*. México. distribuciones FONTAMARA. 1997.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *El poder al pueblo*. México. Océano. 1985.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. México. UNAM. 1983.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. México. Ediciones Coyoacán. 2005.

KRAUSE, Martín y Margarita MOLTENI (comp.). *Democracia directa*. Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot. 1997.

KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona, España. Paidós. 1996.

LINDSAY, Alexander Dunlop Lindsay Baron. *El Estado democrático moderno*. México. Fondo de Cultura Económica. 1945.

LORENZANA, Concha. *Tomamos la palabra: experiencias de ciudadanía participativa*. Barcelona, España. Icaria. 2002.

Los Derechos del Pueblo Mexicanos. México a través de sus constituciones. México. Cámara de Diputados. 1967. Tomo VIII.

MERINO, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. 4ª edición. México. Instituto Federal Electoral. 2001.

PACHECO Pulido, Guillermo. *Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa*. México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 1998.

PÉREZ Fernández del Castillo, Bernardo. *Representación, poder y mandato. Prestación de servicios profesionales*. 12ª edición. México. Porrúa. 2003.

QUINTON, Anthony. *Filosofía política*. Madrid, España. Fondo de Cultura Económica. 1974.

QUIROGA, Hugo, Susana Villavicencio, Patrice Vermeren, (comp.) *Filosofía de la ciudadanía: sujeto político y democrático*. 2ª edición. Francia. Homo Sapiens. 1999.

ROBLES Morales, José Manuel (comp.) *El Reto de la participación: movimientos sociales y organizaciones: una panorámica comparativa*. Madrid, España. A. Machado. 2002.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. 12ª edición. México. Porrúa. 2000.

SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José. *Principios y valores de la democracia*. 5ª edición. México. Instituto Federal Electoral. 2001.

SÁNCHEZ Azcona, Jorge. *¿Hacia donde va la democracia?* México. J. Mortiz. 1982.

----- *Reflexiones sobre el poder*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1996.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. 9° edición. México. Porrúa. 2005.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. 3ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 2003.

----- *¿Qué es la Democracia?* México. Taurus. 2003.

----- *Teoría de la democracia*. México. Alianza Universidad. 1991.

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 37ª edición. México. Porrúa. 2005.

VALDÉS S., Clemente. *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*. México. Ediciones Coyoacán. 2000.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. 2ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1984.

ZIMMERMAN, Joseph Francis. *Democracia participativa: El resurgimiento del populismo*. México. Limusa. 1992.

Diccionarios y enciclopedias

BERLÍN Valenzuela, Francisco (coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados*. México. Cámara de Diputados. 1997. p. 1089.

BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO. *Diccionario de Política*. 5ª edición. México. Siglo XXI. 1988.

BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. 2ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

Diccionario enciclopédico. Bogotá, Colombia. Zamora ediciones. 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano. 13ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa. 2000.

Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 15ª edición. México. Porrúa. 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina. Driskills S. A. 1984.

Hemerografía

Revista Mexicana de Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales, año 66, núm. 4, octubre-diciembre 2004.

Legislación nacional

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Yucatán

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Código Penal para el Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

Legislación internacional

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Constitución Política de Chile.

Constitución Política de los Estados Unidos de América.

Páginas web

www.asambleadf.gob.mx/

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

www.ordenjuridico.gob.mx/

www.scjn.gob.mx/

www.senado.gob.mx/