



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

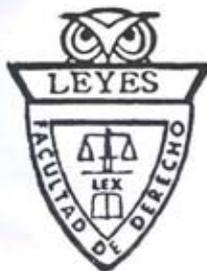
FACULTAD DE DERECHO

"DEMOCRACIA Y MECANISMOS DE CONTROL  
POLITICO EN EL ESTADO MEXICANO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

RODRIGO ALVARADO HUEBER



ASESOR: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO



MEXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORÍA  
GENERAL DEL ESTADO  
JUNIO 15 DEL 2007  
ASUNTO: Oficio  
Aprobatorio de Tesis

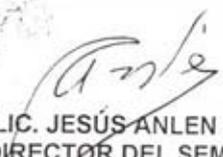
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

El pasante en Derecho señor **RODRIGO ALVARADO HUEBER**, con número de cuenta 40108655-1 ha elaborado en este Seminario bajo la dirección del **DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO** la tesis titulada:

**"DEMOCRACIA Y MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO EN EL ESTADO MEXICANO"**

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



**LIC. JESÚS ANLEN LÓPEZ**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Al Dr. Miguel Ángel Garita Alonso

Al Lic. Jesús Anlen López

A Mamá Nena

A Mary

A Mich y Fer

A mi padre

A Mauis

A Iván y Raúl

“¿Sed quis custodiet ipsos custodes?”  
(¿Pero quién vigilará a los guardianes?)

Jouvenal. Sátiras.

## INDICE

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
 <b>CAPITULO PRIMERO. EL ESTADO</b>	
<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Concepto de Estado.....</b>	<b>16</b>
1.1.1 Escuela Platónica.....	19
1.1.2 Escuela Aristotélica.....	20
1.1.3 Escuela Tomista.....	22
1.1.4 Escuela Contractualista.....	23
1.1.5 Escuela Positivista.....	26
1.1.6 Escuela Idealista.....	28
1.1.7 Escuela Materialista.....	29
1.1.8 Teorías Jurídicas.....	31
<b>1.2 Elementos del Estado.....</b>	<b>34</b>
1.2.1 Territorio.....	35
1.2.2 Pueblo.....	36
1.2.3 Poder.....	38
1.2.3.1 Poder Actual y Potencial.....	39
1.2.3.2 Poder Legal, Tradicional y Carismático	40
1.2.3.3 Poder Estatal y Autoridad.....	41
1.2.4 Soberanía.....	43
<b>1.3 Tipos de Estado y Formas de Gobierno.....</b>	<b>44</b>
1.3.1. Tipología de los Estados.....	47
1.3.2. Formas de Gobierno.....	49
<b>1.4 La Concepción del Estado Contemporáneo.....</b>	<b>51</b>
<b>1.5 Consideraciones finales.....</b>	<b>55</b>

## CAPITULO SEGUNDO. DEMOCRACIA

<b>Introducción.....</b>	<b>59</b>
<b>2.1 Democracia.....</b>	<b>62</b>
2.1.1 Democracia Directa y Representativa.....	64
2.1.2 Democracia Social y Económica.....	65
2.1.3 Legalidad y Legitimidad Democrática.....	68
<b>2.2. Representación Política.....</b>	<b>70</b>
2.2.1 La Represtación Política.....	70
2.2.2 Fenomenología del Poder.....	74
2.2.2.1 Origen del Poder.....	75
2.2.2.2 Ejercicio del Poder.....	76
2.2.2.3 Fines del Poder.....	78
<b>2.3 Partidos Políticos.....</b>	<b>79</b>
<b>2.4 Opinión Pública.....</b>	<b>83</b>
<b>2.5 Democracia Participativa.....</b>	<b>87</b>
2.5.1 El Referéndum.....	89
2.5.2 El Plebiscito.....	91
2.5.3 La iniciativa popular.....	92
2.5.4 La Revocación de Mandato.....	93
2.5.5 La Revocación de la Confianza Popular.....	94
<b>2.6 Consideraciones finales.....</b>	<b>95</b>

## CAPITULO TERCERO. LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER POLÍTICO EN EL ESTADO

<b>Introducción.....</b>	<b>98</b>
<b>3.1 Detentadores del Poder Político.....</b>	<b>101</b>

<b>3.2 Control del Poder Político.....</b>	<b>104</b>
<b>3.3 El Control del Poder en la historia.....</b>	<b>106</b>
<b>3.4 Tipos de Control del Poder Político.....</b>	<b>108</b>
3.4.1 Controles Intraorganicos.....	109
3.4.2 Controles Interorgánicos.....	110
3.4.3 Control Político y Control Jurídico.....	113
<b>3.5 Mecanismos de Control Político.....</b>	<b>115</b>
<b>3.6 Responsabilidad de los Servidores Públicos.....</b>	<b>117</b>
3.6.1 Responsabilidad Jurídica.....	118
3.6.2 Responsabilidad Política.....	119
<b>3.7 Mecanismos de Control Político en el Derecho Comparado.....</b>	<b>120</b>
3.7.1 España.....	121
3.7.1.1 Sanción de Leyes.....	123
3.7.1.2 Referéndum.....	124
3.7.1.3 Informes.....	125
3.7.1.4 Comparecencias.....	126
3.7.1.5 Comisiones de Investigación.....	128
3.7.1.6 Cuestión de Confianza.....	129
3.7.1.7 Moción de Censura.....	130
3.7.1.8 Disolución del Parlamento.....	131
3.7.2 Estados Unidos.....	134
3.7.2.1 Veto Presidencial.....	135
3.7.2.2 Facultades de Investigación del Congreso.....	137
3.7.2.3 Veto Legislativo.....	138
3.7.2.4 Facultades de Nombramiento.....	139
3.7.2.5 Juicio político o Impeachment.....	140
3.7.2.6 Facultades de Guerra.....	141
3.7.2.7 Poderes Incidentales.....	142

3.7.3 Argentina.....	143
3.7.3.1 El Veto y la Insistencia.....	146
3.7.3.2 Decretos de Necesidad y Urgencia....	147
3.7.3.3 Juicio Político.....	149
3.7.3.4 Derecho de Iniciativa.....	151
3.7.3.5 Consulta Popular.....	152
3.7.3.6 Requerimiento de Informes.....	153
3.7.3.7 Interpelaciones.....	153
3.7.3.8 Comisiones Investigadoras.....	155
3.7.3.9 Auditorias.....	156
3.7.4 Chile.....	157
3.7.4.1 Fiscalización de los actos de Gobierno	160
3.7.4.2 Contendas de Competencia.....	161
3.7.4.3 Tratados Internacionales.....	162
3.7.4.4 Juicio Político.....	163
3.7.4.5 Veto Presidencial.....	165
3.7.4.6 Plebiscito.....	167
3.7.4.7 Iniciativa Legislativa Exclusiva.....	168
3.7.4.8 Conformación del Senado.....	170

## **CAPITULO CUARTO. MECANISMOS DE CONTROL POLITICO EN EL ESTADO MEXICANO**

<b>Introducción.....</b>	<b>173</b>
<b>4.1 El Estado Mexicano.....</b>	<b>176</b>
4.1.1 El Sistema Presidencial Mexicano.....	179
<b>4.2 El Control Político en el Estado Mexicano.....</b>	<b>181</b>
4.2.1 Antecedentes Históricos.....	181
4.2.2 Experiencias de Control Político por Participación Ciudadana.....	190
4.2.2.1 Chihuahua.....	191
4.2.2.2 San Luis Potosí.....	195
4.2.2.3 Distrito Federal.....	199

<b>4.3 Mecanismos de Control Político establecidos en la Constitución mexicana vigente .....</b>	<b>200</b>
4.3.1 Veto Presidencial.....	201
4.3.2 Informe presidencial.....	202
4.3.3 Comparecencias y Comisiones de Investigación .....	203
4.3.4 Ratificación de Nombramientos.....	205
4.3.5 Juicio de Procedencia.....	206
4.3.6 Juicio Político.....	207
4.3.7 Ausencia del Presidente de la Republica.....	208
4.3.8 Controles financieros.....	209
4.3.9 Periodos de sesiones.....	210
4.3.10 Iniciativa.....	212
4.3.11 Facultades Extraordinarias.....	213
4.3.12 Facultad Reglamentaria.....	215
4.3.13 Tratados Internacionales.....	216
<b>4.4 Crítica al actual sistema de Control Político en el Estado Mexicano.....</b>	<b>217</b>
<b>4.5 Propuesta de Implementación de nuevos mecanismos de control político.....</b>	<b>220</b>
4.5.1 Referéndum.....	222
4.5.2 Plebiscito.....	225
4.5.3 Revocación de Mandato.....	227
4.5.4 Fortalecimiento de otros Mecanismos de Control.....	229
4.5.4.1 Juicio Político.....	229
4.5.4.2 Informe Presidencial e Interpelaciones .....	231
4.5.4.3 Tratados Internacionales.....	232
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>234</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>246</b>

## INTRODUCCIÓN

Si los Estados democráticos se constituyen con el objeto de que sea el pueblo el que elija su gobierno, es fundado el derecho que tienen los mismos ciudadanos de controlar las decisiones que de éste provengan y la manera en que se conduce, pues las democracias surgen como proclama de los integrantes de una comunidad, para desarrollar el ser de su realidad política conforme a los intereses comunes; en contraposición a los sistemas autocráticos, en los que existe un centro de poder que decide para todos como mejor le parezca.

Cómo relegar entonces la participación ciudadana a la mera elección de representantes populares, para que sean estos los que tomen libremente todas las determinaciones concernientes al Estado, sin contemplar más instrumentos ciudadanos, para sujetarlos a la voluntad del elector y controlar el poder que reviste su cargo, que esperar que se conduzcan con respeto a las normas y cumplan con su obligación moral de servir al pueblo como fue asegurado.

El problema que se plantea en este trabajo, es el que los mecanismos de control político que se contemplan en la actualidad, para evitar la concentración de poder en los órganos públicos del Estado mexicano, no son suficientes y necesitan fortalecerse, además resulta necesaria la implementación de otros en los que sea el ciudadano el que participe.

Se justifica lo anterior toda vez que México se constituye como una democracia social cuyo fin último es, aunque parezca tautológico, el que encarne un verdadero Estado democrático, en donde sea el pueblo el que mande y el gobierno el que obedezca y no lo contrario, en donde el pueblo resulte oprimido por el gobierno, relegando su participación a la elección de representantes, o bien, a la noble labor de computo de votos en una elección.

La hipótesis que se plantea es, que si el Estado mexicano fortalece los mecanismos de control político existentes, adecuándolos a la realidad contemporánea y establece además algunos otros en donde sea el ciudadano el que realice la tarea de control, será un ingrediente mas para hacer viable el cumplimiento de los fines

estatales y dar un paso mas a alcanzar el objetivo, que es consolidar la democracia mexicana.

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados en la presente investigación, la misma se estructuró dividiéndola en cuatro capítulos, que consideramos esenciales para explicar nuestra propuesta y demostrar la hipótesis, apoyándonos para esto en los métodos de investigación deductivo, histórico y comparativo, principalmente.

El capitulo primero se refiere al ser del Estado, tratando de acercarse a un concepto científico del mismo, llevando a cabo un análisis de las teorías que a través de la historia lo han venido estudiando, explicando sus elementos y estableciéndose una diferenciación entre los tipos de Estado y las formas de Gobierno, tomando como referencia la concentración o distribución de poder que existe entre los órganos constituidos, además de hacer un breve estudio sobre el Estado contemporáneo, diferenciándolo del antiguo y moderno.

El segundo capítulo intenta explicar qué es la democracia, distinguiendo los tipos en los que algunos autores la dividen; realizando un análisis de la teoría de la representación, pues es necesario conocer cómo se concibe y que su busca con ésta; describiendo su fenomenología, con el objeto de tener en cuenta que proceso sigue este poder desde su origen.

Asimismo se realiza un estudio de las agrupaciones políticas que mas resonancia han tenido al paso de los años, mencionando sus antecedentes y el desarrollo institucional que han tenido como agrupadores de corrientes de opinión, analizando a la misma opinión pública como fuente de la democracia, estableciendo además una visión de la democracia participativa y de los instrumentos mas eficaces que existen para ejercitarla.

La base conceptual y comparativa de este trabajo se encuentra prevista en el capítulo tercero, pues es aquí en donde se toca la esencia del control político del poder, como los mecanismos que se diseñan para llevarlo a cabo, explicando quienes tienen el poder y dilucidando de donde proviene esta idea de controlar lo que parecería incontrolable.

Serán descritas las clases de controles que se prevén, formalmente, en los Estados democráticos cuyo poder se encuentra institucionalizado y existe una división de funciones públicas; haciendo un breve paréntesis para tocar los ámbitos de responsabilidad de los servidores públicos, pues es obvio que además del control, se hace obligatorio contar con un sistema de sanciones para estos servidores que llevan a cabo una función tan trascendente como lo es el servicio público.

Finalmente es elaborado un estudio comparado de los mecanismos de control más trascendentes en España, Estados Unidos, Argentina y Chile, pues resulta del todo importante conocer como se desarrolla la actividad de controlar el poder en realidades políticas extranjeras, cuyos diseños gubernamentales en ocasiones difieren del mexicano, como en el caso de los sistemas parlamentarios; o bien, comparando las variantes de los sistemas presidenciales predominantes en el continente americano.

En el cuarto capítulo se desarrolla la hipótesis de éste trabajo y se trata de responder: ¿Cómo hacer que el Estado mexicano, que se supone constitucionalmente democrático, se acerque más al ideal?,

por lo que se hace necesario describir el tipo de Estado y forma de gobierno que representa nuestro país, dando paso a los antecedentes mas importantes sobre la implementación, a partir de la época independiente, de los mecanismos que nos han servido para tratar de contener al poder absoluto, resaltando que la realidad política mexicana pocas veces a procurado que estos sean una posibilidad para que la ciudadanía realice acciones de control de su gobierno y en particular de sus representantes; exceptuando la época actual en donde normativamente existe la posibilidad, en algunas entidades federativas, de participar en el control político de los actos del poder gubernamental.

Continúa este estudio con el análisis de los mecanismos de control político mas relevantes en el Estado mexicano, que se desprenden de las normas constitucionales y que se refieren al control reciproco que se lleva a cabo entre los órganos constituidos, principalmente entre el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República; dando así pie al análisis que denominamos “Crítica al Sistema de Control Político en el Estado Mexicano”, en donde establecemos nuestra posición sobre el actual sistema de control que se prevé en la Constitución y en donde reafirmamos nuestra tesis, pues

consideramos necesaria la implementación de mecanismos en los que, además del control entre órganos, sean los ciudadanos los que participen en la tarea de controlar a sus representantes y a los órganos de poder público; lo que sería una aproximación al ideal democrático. Finalizando con una propuesta específica de los mecanismos de participación ciudadana que deberían ser establecidos en nuestra legislación, y del rediseño de algunos mecanismos interorgánicos de control del poder que se prevén actualmente.

Por último, se establecen algunas conclusiones que se deducen del desarrollo que se realiza de los puntos propuestos, robusteciendo la idea que existe de la necesidad de fortalecer uno de los aspectos más importantes de la democracia en el Estado mexicano, como lo es el campo del control político del poder y por lo tanto de la legitimidad de los actos de nuestro gobierno.

## CAPITULO PRIMERO

### EL ESTADO

**SUMARIO: Introducción. 1.1. Concepto de Estado:** 1.1.1. Escuela Aristotélica; 1.1.2. Escuela Platónica; 1.1.3. Escuela Tomista; 1.1.4. Escuela Contractualista; 1.1.5. Escuela Positivista; 1.1.6. Escuela Idealista; 1.1.7. Escuela Materialista; 1.1.8 Teorías Jurídicas. **1.2 Elementos del Estado:** 1.2.1 Territorio; 1.2.2. Pueblo; 1.2.3. Poder: 1.2.3.1. Poder Actual y Potencial; 1.2.3.2. Poder Legal, Tradicional y Carismático; 1.2.3.3. Poder Estatal y Autoridad; 1.2.4. Soberanía. **1.3. Tipos de Estado y Formas de Gobierno;** 1.3.1. Tipología de los Estados; 1.3.2. Formas de Gobierno. **1.4. Concepción del Estado Contemporáneo. 1.5. Consideraciones Finales.**

#### Introducción

Si bien la idea de Estado a cambiado radicalmente al paso de la historia, los grandes teóricos lo han definido de acuerdo a la realidad política que se encontraban viviendo, pero es claro que la gran mayoría distingue que desde que el hombre se vuelve sedentario y se constituye en sociedad, integrándose en comunidades políticas, siempre han existido seres humanos considerados dominantes y otros que se reputan dominados, en otras palabras, unos que mandan y otros que obedecen, dentro de un ámbito espacial determinado.

El espacio territorial que abarca esa posibilidad, se ve restringido en principio, por comunidades aledañas que al mismo tiempo construyen su realidad política. Los pobladores que integran la comunidad se someten a la voluntad del soberano, independientemente de quien sea éste, pues la fuerza soberana por si misma es el fundamento del poder del gobierno, que obliga a los demás a hacer o a dejar de hacer, aún en contra de su voluntad, independientemente de quién provenga, pues es claro que la fuente de la que emana este poder varía de acuerdo a la realidad en que se vive.

Es por ello, que al elaborar una clasificación de los Estados es necesario hacerlo atendiendo a la concentración de poder que exista entre los sujetos del poder, de ésta manera se puede apreciar como se estructura y en que grado los integrantes de esa comunidad política tienen participación en la decisiones del gobierno, pues es claro que si existe participación por parte de los pobladores, los fines que se persiguen serán diferentes a los que se buscan si unos cuantos son los encargados de tomar las decisiones. Una vez teniendo en cuenta lo anterior, la tarea de diseñar estructuras de gobierno resultara más sencilla, esto con el

propósito de llevar a la práctica los fines que persigue la realidad estatal.

Asimismo, resulta necesario identificar qué es lo que hace ser a los Estados contemporáneos diferentes a los anteriores, si se debe a los fines que buscan o al origen del gobierno que los representa, o bien, atendiendo a las características de sus integrantes; pues si bien es cierto que la concepción general que se tiene sobre el mismo no se modifica en esencia, pues no abandona su ser, resulta evidente que la realidad social, política, económica y jurídica que se vivía en siglos pasados discrepa de la actual y en consecuencia la evolución que han tenido los Estados resulta evidente, aunque bien cabe aclararse que no todo ha sido evolución, pues se conservan instituciones que provienen de realidades histórico-políticas diferentes, lo que provoca su ineficacia en la actualidad.

Será válido afirmar entonces, que el Estado democrático es el ideal contemporáneo para las mayorías, pues son ellas las que en esta realidad política resuelven su modo de ser, legitimando su propio gobierno por el consenso de la voluntad popular, decidiendo los fines que persiguen de acuerdo a las necesidades colectivas y no

de acuerdo a los designios de las minorías; ideal que no deja de serlo, pues la realidad del subdesarrollo es mas cruda, gobiernos espurios impuestos por grupos de interés deciden el ser estatal, legitimando mandatos con fuerza militar, impidiendo la regulación de mecanismos de control eficientes, en donde sea el ciudadano el que impida los abusos en el ejercicio del poder a través del sufragio y no de las armas.

### **1.1. Concepto de Estado**

La palabra “Estado” proviene de la voz latina *status*, que significa condición o constitución, idea que encierra la estabilidad y que si bien en un principio esta palabra no se utilizaba para definir a la sociedad políticamente organizada, pues mas bien era utilizada la de *polis, res pública e imperium*, fue con Maquiavelo que se introdujo a la literatura con la acepción que se le da hasta nuestros días,<sup>1</sup> pues para el tiempo que había escrito su obra *El Príncipe*, éste “se encontró una Europa nueva, cuyas naciones o pueblos firmemente asentados sobre territorios determinados, habían

---

<sup>1</sup> Cfr. De la Cueva, Mario. La idea del Estado. Editorial FCE. Quinta Edición. México, 1996. p. 42.

formado comunidades plenamente unidas, independientes unas de otras y con un poder político que había logrado centralizar todos los poderes públicos”<sup>2</sup>; a diferencia de las primeras comunidades humanas naturales griegas y romanas.

Esta unidad eidética denominada “Estado”, se configura como una realidad política, que como construcción conceptual sólo existe jurídica y políticamente, pues no se constituye como una realidad física visible, simplemente como una vía de institucionalización del poder político, que busca la racionalización del ejercicio del poder político y su acatamiento, intentando que éste no se aplique por la voluntad de una persona, sino en nombre de un ente institucional diferente al sujeto de poder, lo cual hace que el poder político que representa se prolongue mas allá de la vida del sujeto, trascendiendo en el tiempo,<sup>3</sup> lo que “servirá a la sociedad creadora mientras ésta quiera que sobreviva, mañana puede encontrar otra forma política mas desarrollada y perfecta”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> De la Cueva, Mario. Ob. Cit. p. 43.

<sup>3</sup> Cfr. Covian Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Vol. Primero. Editorial CEDIPC. Tercera Edición, p.314

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. Decimocuarta Edición. México. 1998. p. 232

Es un hecho que lo que hace perceptible al Estado, son sus elementos esenciales, pues la realidad material de ésta comunidad política como tal, únicamente se percibe en los sentidos por la extensión de su territorio, el pueblo que lo integra en su conjunto y su gobierno; buscando dar cumplimiento a los fines que se propone, como son: “la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial, fundada en la necesidad histórica de una forma de vida común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante”<sup>5</sup>.

En éste mismo sentido se pronuncia el maestro Serra Rojas, al mencionar que: “Lo que manifiesta la existencia de este ser inmaterial, político jurídico, que nosotros llamamos el Estado es el establecimiento de las diversas comunidades sociales, de una cierta organización unificante, general, que requiere de un fin común, de un orden jerárquico único y estable. Un orden jerárquico con un poder de mando y el fin que implica, la unidad y permanencia”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Cfr. Heller, Herman. Teoría del Estado. Editorial FCE. Segunda Edición en Español. México. 1998. p. 157.

<sup>6</sup>Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 231.

Pero tratar de acercarnos a un concepto de Estado no es suficiente para entender su idea general, por lo que es necesario estudiar el pensamiento de las diversas escuelas y corrientes teóricas que a través de la historia se han encargado de analizar, desde su perspectiva, el fenómeno estatal, pues resulta evidente que como realidad “las estructuras políticas de los pueblos o naciones obedecen a causas y motivaciones que cambian en las distintas épocas de la historia”,<sup>7</sup> de esta misma manera la forma de percibir los acontecimientos varía de momento en momento, por lo que resulta menester dar cuenta de la percepción que se tiene del Estado en la diferentes épocas de la historia.

### **1.1.1. Escuela Platónica**

Representada, como su nombre lo indica, por el filósofo griego Platón, en su famoso diálogo “La República” define al Estado como: “un hombre gigantesco, integrado por labradores, militares y los Magistrados”,<sup>8</sup> además describe el gobierno de la *polis* (que no propiamente Estado), y el que desde su perspectiva resultaría el

---

<sup>7</sup>De la Cueva, Mario. Ob. Cit. p. 187.

<sup>8</sup>Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 171.

más adecuado, ya que éste deberá ser estructurado de acuerdo a fines determinados, entre ellos la justicia, considerado por Platón como el valor supremo. Éste cuerpo máximo sería integrado por tres clases sociales, en donde el filósofo por ser el más sabio sería el indicado para gobernar, dentro de un régimen aristocrático.

Sus ideas respecto al Estado las encontramos además en *Las Leyes*, diálogo que plantea la conformación de un sistema legal, que considera como necesario para la interacción de la *polis*. Nos habla además del surgimiento de la comunidad política como un suceso de la naturaleza, así como de la diferenciación de clases sociales y la necesidad de la división del trabajo. En su concepción distingue a la Monarquía, la Aristocracia y Democracia como las únicas formas naturales de gobierno.

### **1.1.2. Escuela Aristotélica**

La concepción *aristotélica* nace de las obras del filósofo griego Aristóteles, en particular de "*La Política*" y la "*Ética Nicomaquea*", su teoría se funda en la idea de que existe un orden dado por la

naturaleza, que deriva de la esencia de las cosas, en conjunto con la racionalidad del hombre, de donde se desprende la famosa concepción del hombre como “animal político”, que alcanza su perfección cuando se integra como sociedad política.

Considerando como el mayor de los males del hombre la injusticia, infiere que la familia, así como la propiedad privada, son fruto de la naturaleza de este ser político, postulando que la mejor forma de gobierno sería aquella que mejor se adapte a cada uno de los diferentes pueblos.

Distingue entre las formas justas e injustas de gobernar; por las primeras entiende a la monarquía, la aristocracia y la república, además añade, a diferencia de su maestro Platón, las formas injustas: la tiranía, la oligarquía y la demagogia, que considera como las perversiones de las tres primeras.

### 1.1.3. Escuela Tomista

Encabezada por el filósofo escolástico Santo Tomas de Aquino y derivada de su obra cumbre "*La Suma Teológica*", considera al Estado como una comunidad política, y la justifica aduciendo que ésta es un instrumento necesario para el desarrollo de la sociedad, además de establecer como fin último de dicha comunidad, la conquista del bien común.

Para este pensador cristiano, la mejor forma de gobierno la encuentra en la monarquía, con la interacción dentro de la misma de la democracia y la aristocracia, proponiendo un gobierno mixto.

En esta teoría, la ley es considerada como parte central del Estado, y en su "*Tratado de la Ley*" distingue cuatro clases de Leyes: La ley eterna, la ley natural, la ley divina y la ley humana. Santo Tomas sugiere dos razones para la necesidad del gobierno, incluso en el estado de inocencia, antes de producirse el pecado y el mal; primero: el hombre es por naturaleza un ente social y así en el estado de inocencia tuvo que llevar una vida en sociedad, así el gobierno surge como un organismo específico, que persigue el bien

común; segundo: si un hombre supera a otro en cuanto a sabiduría y justicia, sería torpe despreciar esta superioridad en beneficio del resto. Santo Tomas basa la necesidad de gobierno en la naturaleza social del hombre y la organización del gobierno en la superior sabiduría y moralidad del gobernante en beneficio del gobernado.<sup>9</sup>

#### **1.1.4. Escuela Contractualista**

Esta escuela surge a raíz de las ideas de tres pensadores: Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jackes Rouseeau.

El primero de ellos afirma, en su prolija obra el Leviatán, que “*el hombre es el lobo del hombre*”, pues éste en su estado de naturaleza se encuentran en situación de *bellum omnium* (guerra de todos con todos) y únicamente el miedo a la muerte es lo que lleva a los hombres a la paz y de esta manera buscan alcanzar un ideal mayor, algo que los haga alcanzar su libertad respetando la de los otros, así los hombres constituyen la sociedad a través de un

---

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. 1998. p. 174

contrato, mismo que surge cuando el pueblo cede sus derechos a un gobernante, que puede ser un individuo o un órgano colegiado.

Entiende al soberano como creación del contrato y no como parte celebrante de dicha convención, pues en éste únicamente participan los integrantes del pueblo. El soberano es el encargado de establecer la paz, así como de la defensa común de todos los hombres.

El segundo de los autores dominantes en la corriente contractualista, es el inglés John Locke, cuyo pensamiento lo encontramos reflejado en su obra cumbre "*Dos tratados sobre el gobierno*", de la que se desprenden sus ideas sobre el estado natural del hombre; las cuales refieren que los hombres se encuentran en un estado de libertad absoluta, siendo estos los que ordenan sus acciones y disponen de sus posesiones dentro de los límites de la ley natural, sin depender de la voluntad de algún otro hombre, pues además se encuentran en un estado de igualdad. La ley natural que rige esta situación primitiva es la razón, que le confiere el derecho

de defender sus privilegios a la vida, salud, libertad y posesiones, castigando a los que no las respeten.<sup>10</sup>

El surgimiento de la sociedad política organizada, en la que reside la soberanía, se manifiesta con motivo de las injusticias y se hace necesario delegar el ejercicio del poder a un grupo de personas, con el fin de preservar los derechos fundamentales de todos los hombres a la vida, libertad y propiedad.

El pensador mas significativo de esta corriente es Juan Jacobo Rousseau, en cuya obra "*El Contrato Social*" clarifica la idea del hombre en su estado natural, aduciendo que en la época primitiva, el hombre se encontraba en perfecta libertad y armonía con la naturaleza, hasta que comenzó la transformación del mundo en manos de los seres humanos, se comenzó con el cultivo de la tierra, con la cultura, y con estas vinieron la propiedad privada y por consiguiente la desigualdad entre los individuos, motivo por el que los hombres se ponen de acuerdo para crear la sociedad política, cediendo sus derechos naturales a cambio de la protección que se le brinda.

---

<sup>10</sup>Cfr. Ibid. p. 175

En las ideas de este pensador, la depositaria del poder no se dirige a un hombre, sino a la comunidad entera, pues ésta es la que posee la soberanía popular y se materializa a través de la voluntad general, que se traduce en la suma mayoritaria de voluntades, en la decisión de los actos políticos en los que se requiere la participación de todos.

#### **1.1.5. Escuela Positivista**

Esta doctrina parte de la base de buscar el conocimiento en todos aquellos objetos que son perceptibles por los sentidos. El principal precursor de esta corriente es Augusto Comte, cuya teoría tiene como tesis fundamental lo siguiente:

“1.-La ciencia es el único conocimiento posible y el método de la ciencia es el único válido.”

“2.-El método de la ciencia es puramente descriptivo en el sentido de que describe los hechos y muestra las relaciones constantes entre los hechos, que se expresan mediante las leyes y permiten la

previsión de los hechos mismos o en el sentido que muestra la génesis evolutiva de los hechos mas complejos partiendo de los mas simples.”

“3.-El método de la ciencia se extiende a todos los campos de la indagación y de la actividad humana en su conjunto, ya sea particular o asociada, debe ser guiada por dicho método.”<sup>11</sup>

Este autor nos señala, que la organización de las sociedades modernas debe hacerse conforme a bases científicas, tomando en cuenta al individuo como abstracción, y a la sociedad como única realidad, descartando la existencia de derechos individuales, pues en su percepción los únicos derechos son para con la sociedad, familia patria y humanidad, aduciendo además que la política positiva requiere completa obediencia por lo que cada ciudadano debe ser un funcionario social, subordinado al poder.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ibid. p. 178.

<sup>12</sup> Cfr. Loc. Cit.

### 1.1.6. Escuela Idealista

Esta corriente, representada por el alemán Friedrich Hegel, consiste en “asignar a las ideas, el ideal, y con ello al espíritu, una posición dominante en el conjunto del ser: el ser en última instancia está determinado desde las ideas, desde el espíritu”.<sup>13</sup> Adecuando este pensamiento a la materia estatal, refieren que el alma nacional del Estado esta considerada como una entidad espiritual de la cual emanan las instituciones.

Hegel define al Estado, como el espíritu objetivo que dialécticamente se determina a sí mismo libremente como idea ética y que cada Estado constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que en él participan,<sup>14</sup> además afirma que el Estado es la sustancia ética conciente de sí, la reunión del principio de la familia y de la sociedad civil, la misma unidad que se da en la familia como sentimiento de amor es la esencia del Estado.

---

<sup>13</sup> Ibid. P. 178.

<sup>14</sup> Cfr. Ibid. p. 179.

Esta idea hegeliana, percibe al Estado como el todo del hombre, realidad suprema de la historia, pues considera que el hombre no puede vivir fuera del mismo. Esta tesis del Estado en Hegel ha sido utilizada como fundamento de los Estados totalitarios, pues deducen que si la tesis, libertad del hombre y antítesis, Estado como el todo, luego entonces la síntesis sería Estado totalitario, lo que llevó a desarrollar las ideologías fascistas y nacional socialistas.

#### **1.1.7. Escuela Materialista**

En la concepción de esta escuela, encontramos que la realidad en su totalidad puede ser reducida a la materia, pues se piensa que la causa de todas las cosas es la materia. Dentro de esta escuela encontramos la concepción dialéctica e histórica, representada por Karl Marx, que retomando las ideas de la dialéctica hegeliana, realiza una interpretación histórica de la realidad social, tomando como base de la misma los factores económicos, pues deduce que los mismos son la causa original de los acontecimientos sociales.

Para este ideólogo del comunismo: “en la producción social de su vida los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de sus voluntades, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, que tiene una base real sobre la cual se edifica una superestructura jurídica y política y a la cual corresponden determinadas formas sociales de conciencia”<sup>15</sup>.

Esta superestructura a la que hace referencia, es el Estado, mismo que en el ideal marxista tendría que ser compuesto por una sociedad socialista sin clases; la que únicamente se alcanzara por medio de la revolución, pues a través del análisis histórico que realiza, encuentra que la historia de todas las sociedades que han existido es la historia de la lucha de clases; la lucha de las clases dominantes contra los súbditos, o en palabras de Marx: “*opresores contra oprimidos*” y ésta se debe al sistema económico imperante, pues gracias al mismo se crea una estructura de clase, en atención a la distinta distribución de la riqueza.

---

<sup>15</sup> Loc. Cit.

### 1.1.8. Teorías Jurídicas

Dentro de esta concepción del Estado, encontramos a George Jellinek y Hans Kelsen, connotados juristas que establecen su teoría del Estado en base a factores jurídicos, concibiendo a dicha organización como una persona jurídica.

Jellinek explica al Estado en atención a sus fines, pues éste es el motivo de su existencia. Sostiene que esta organización debe velar por los intereses solidarios, humanos e individuales para lograr una evolución progresiva, estos fines son permanentes y universales por lo que resulta indispensable para la sociedad este modo de organización; así mismo define al Estado como una corporación que se integra por un pueblo, que se encuentra embestida con un poder de mando originario y que se asienta en un territorio determinado.<sup>16</sup>

En cuanto al poder del Estado, el autor lo entiende como la voluntad que ha de cuidar los fines comunes de la asociación, ordenando y dirigiendo la ejecución de sus ordenaciones, pues considera que este poder aparece como una unidad distinta a la de sus miembros,

---

<sup>16</sup> Cfr. Apuntes de clase de Teoría del Estado de María Elena Mancilla y Mejía.

además de concebir al mismo como indivisible, pues suponerlo dividido sería tanto como el desmembramiento del Estado como unidad, en diversas formas políticas.

Encuentra a la legislación, jurisdicción y administración como las tres funciones ordinarias encomendadas al Estado; la primera de éstas se refiere al establecimiento de normas jurídicas abstractas que regularan una pluralidad de situaciones; en cuanto hace a la jurisdicción, se encargara de fijar en los casos particulares el derecho aplicable a determinada situación jurídica; la administración resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas, valiéndose de diversos medios que aparecen como un sistema complejo.

El segundo de los autores predominantes en esta concepción jurídica del Estado, es Hans Kelsen, quien realiza sus postulados tratando de mantener libre al derecho de toda ingerencia distinta a la jurídica, basando el objeto de la ciencia jurídica en general, en el derecho positivo.

Considera al Estado un fenómeno jurídico y lo define como una persona colectiva, diferenciándola de las otras por el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal, pues esta comunidad ha sido creada por un orden jurídico nacional; además afirma que no puede hacerse una distinción entre el orden jurídico y el Estado, puesto que no existe diferencia, ya que la persona jurídica “Estado” es a su vez su orden legal.

En cuanto hace a los elementos del Estado, define al territorio del Estado como: “el ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional”<sup>17</sup>, concebido por éste como un espacio de tres dimensiones, pues no solo se extiende a lo ancho y a lo largo, sino también en la altura y la profundidad, ejemplificándolo como un “cono invertido”, en el que se extiende la eficacia del orden jurídico nacional. Por pueblo entiende “a los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional”<sup>18</sup>, estos individuos pertenecen al pueblo del Estado, si quedan incluidos en el ámbito personal de validez de su orden jurídico.

---

<sup>17</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM. Segunda Edición. México, 1995. p. 246.

<sup>18</sup> Kelsen, Hans. Ob. Cit. p. 276.

Para definir al tercero de los elementos propuestos por la teoría clásica, nos dice que: “el poder no es sino la validez y eficacia del orden jurídico nacional”<sup>19</sup>. Admite además que es posible hablar de tres diferentes poderes del Estado, como son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, atendiéndolos como funciones estatales.

## **1.2. Elementos del Estado**

Dentro de las diferentes concepciones que se han dado sobre la realidad estatal a través del tiempo, y los diferentes teóricos que se han pronunciado sobre el tema, hemos podido distinguir diferentes criterios de clasificación de los elementos unificadores o integradores del Estado, por lo que en los siguientes párrafos nos referiremos a los mismos de acuerdo a nuestra percepción sobre la materia; poniendo énfasis en el elemento de poder, pues el presente trabajo versa sobre el control del mismo, aunado a que las mayores controversias teóricas se suscitan en este ámbito.

---

<sup>19</sup> Ibid. p. 302

### 1.2.1. Territorio

La palabra territorio proviene de *terra patrum*, entendiendo por esto tierra de los antepasados, y hace referencia como dice Heller: a “la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la tierra”<sup>20</sup>, o en otras palabras, es el ámbito espacial de acción de esa comunidad política, delimitado únicamente a su vez por otras comunidades políticamente organizadas, adyacentes a ésta; luego entonces, la delimitación del Estado se realiza a través de fronteras políticas, realizadas por la voluntad del hombre, surgidas de las relaciones de poder.

Puede entonces decirse que todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa;<sup>21</sup> mismo en el que se restringe a cualquier otro poder no sometido al del Estado a actuar como autoridad, pues si bien esto puede ocurrir, debe ser consentido por el mismo.

---

<sup>20</sup> Heller, Herman. Ob. cit. p. 103

<sup>21</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 273.

Así, el territorio encarna el ámbito espacial en el que el Estado puede libremente y bajo la observancia de su marco normativo, disponer del uso de su poder para el desenvolvimiento de sus actividades y el cumplimiento de sus fines, constriñendo a todos aquellos sujetos que se encuentren en el territorio a regular su actuar conforme al marco jurídico vigente.

### **1.2.2. Pueblo**

Previo al desarrollo del concepto de pueblo, es necesario especificar la diferencia que existe entre este concepto y el de población, pues si bien a primera vista parecieran ser lo mismo, al llevarlos al campo de la realidad encontramos diferencias sustanciales; dado lo cual entenderemos por población, el número de seres humanos que habitan en el territorio de un Estado, sin tomar en cuenta su nacionalidad o cualquier otro atributo de la persona; a diferencia del pueblo, ya que en este caso únicamente “estará integrado por individuos que estén sujetos a la potestad del

Estado, ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero”<sup>22</sup>.

El de pueblo es un concepto que determina la relación entre el individuo y el Estado, dado lo cual, podemos afirmar que no todos los habitantes de una realidad estatal podrán considerarse parte del pueblo, pues en éste debe existir un vínculo tanto jurídico (nacionalidad, ciudadanía), como político (que las decisiones que se tomen en la comunidad política, conlleven una afectación directa sobre el individuo); tal y como asevera Battaglia: “la realidad del Estado no reside, pues, en el presupuesto nacional de los hombres que forman parte del Estado, sino en el pueblo que es resultado de un proceso cualificativo del espíritu, es decir, que reside, podemos ya afirmar sin duda, en la actividad del espíritu en cuanto resuelva y eleve en sí aquel presupuesto material.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. Ibid. p. 247.

<sup>23</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 241.

### 1.2.3. Poder

Retomando las palabras de Max Weber, diremos que poder es: “La probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad”<sup>24</sup>, pues el poder en su acepción primigenia es fuerza sin oposición, capacidad física de acción o posibilidad de realizar algo; pero además en el campo social es imperio o dominio sobre los demás, es disponer de la capacidad de acción de otros con el objeto de lograr un resultado deseado.

Para definir un cierto poder, no basta especificar la persona o el grupo que lo retiene y la persona o el grupo al que están sometidos, hay que determinar también la esfera de actividades a la cual el poder se refiere, es decir, la esfera del poder,<sup>25</sup> por lo que para hablar del poder del Estado, diremos que se refiere: al dominio que ejerce el gobierno del Estado a través de sus instituciones, sobre los gobernados, fundamentado en un orden jurídico, obligatorio y

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 249.

<sup>25</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI, Primera Edición en Español. México. 1982. p. 1217.

coactivo, y su esfera tiene como objetivo la realización de sus fines , cualquiera que estos sean.

### **1.2.3.1. Poder Actual y Poder Potencial**

Cuando hablamos de poder actual, nos referimos a aquél que efectivamente se lleva a la praxis para influir en la conducta de los demás, esto es, en el ejercicio del poder. Se ejemplifica cuando un determinado ente o individuo intenta influir en otro alterando su conducta y éste, con motivo de dicha influencia, la modifica en la dirección deseada por el primero, luego entonces para que se tenga poder, se necesita que el primer comportamiento determine al segundo, pues uno es causa y el otro es efecto.

A diferencia del actual, el poder potencial “es la capacidad de determinar los comportamientos ajenos”,<sup>26</sup> sin que necesariamente estos lleguen a la acción, pues simplemente es la posibilidad de ejercerlo porque se tienen los medios y la capacidad de utilizarlos para influir en los demás.

---

<sup>26</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Ob. Cit. p.1220

Se deduce entonces que cuando la posibilidad de determinar la conducta de otros es materializada, el poder de simple potencia se convierte en acción, o lo que es igual, ejercicio del poder y resulta en la modificación de la conducta de otros en un sentido determinado previamente.

### **1.2.3.2. Poder Legal, Tradicional y Carismático**

Max Weber<sup>27</sup> considera que las relaciones de mando-obediencia no se basan únicamente en la costumbre de los sometidos por obedecer, sino que principalmente tienen un fundamento de autoridad o legitimidad, individualizándolas en poder legal, tradicional y carismático.

El poder legal, es aquél, cuya fuente de poder es necesariamente la ley, y ésta a su vez designa las competencias en las que los órganos de poder pueden ejercitarlo, pues estos se encuentran obligados al igual que los demás a obedecerla.

---

<sup>27</sup> Cfr. Ibid. p. 1224.

El poder tradicional, se origina en la creencia sagrada de que siempre ha existido tal poder y siempre se han obedecido los mandatos del soberano, por lo que es un poder de tradición y por lo tanto debe obedecerse.

Por su parte, el poder carismático tiene como base la sumisión afectiva a la persona del líder por parte de los seguidores, ya que encuentran en las características de éste algo que lo exceptúa del resto, lo que lo convierte en guía o mentor de su causa.

### **1.2.3.3. Poder Estatal y Autoridad**

En cuanto poder, “el Estado es un mixto de dominación, autoridad y dirección (en proporciones variables) detentadas por un “bloque en el poder” en vista de la organización interna y de la defensa exterior de un espacio político determinado”.<sup>28</sup> Esta dominación, está relacionada a la amenaza del uso de la fuerza física por parte de la autoridad, la que se encuentra fundada en un sistema de creencias

---

<sup>28</sup> Jiménez, Gilberto. Poder, Estado y Discurso. Editorial UNAM. México. 1981. p. 45.

compartidas por el grupo que da legitimidad a las jerarquías de mando y el sometimiento a las normas.

Habrá que hacer pues una distinción entre autoridad y poder, ya que corresponden a dos realidades distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el Derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por lo demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía.<sup>29</sup>

Esta autoridad se tiene, cuando el sujeto pasivo de la relación de poder adopta como criterio de su propio comportamiento, el mandato o la orientación del sujeto activo sin evaluar por su parte el contenido. La obediencia se basa únicamente en el criterio formal de la recepción de un mandato o de una señal proveniente de la misma fuente.<sup>30</sup>

Así encontramos que el elemento de poder, se refleja en la autoridad, misma con la que se encuentran investidos los órganos del Estado y a su vez los individuos que los conforman y nacen a consecuencia de decisiones políticas, de decisiones tomadas por el

---

<sup>29</sup> Cfr. Maritain, Jaques. El Hombre y el Estado. Editorial Kraft. Buenos Aires. p.148

<sup>30</sup> Cfr. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Ob. Cit. p.104

centro de poder reinante, este último que da cuenta de lo que en esencia es la soberanía, el poder primero del que nace el Estado.

#### **1.2.4. Soberanía**

La soberanía ha sido entendida como el poder que tienen los individuos integrantes de una comunidad política, cuya finalidad es decidir el rumbo de su destino como ente colectivo. Se piensa que cuando se habla de soberanía, inmediatamente debe hacerse referencia al pueblo, como si ésta fuera un atributo inmediato, adquirido por el simple nacimiento o en su caso por la simple adquisición de derechos políticos; y si bien esta afirmación puede ser válida en un sistema político democrático en donde el origen del poder se atribuye al pueblo, el concepto de soberanía va más allá, pues en esencia, la soberanía no es otra cosa que “la fuerza política real o la capacidad de dominio que en una situación relacional logra prevalecer sobre cualesquiera otros centros de poder, en un espacio territorial en el que unos y otros luchan por ejercerlo al mismo tiempo con pretensiones de supremacía”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup>Covian Andrade, Miguel. Ob. Cit. p. 131

Así, la soberanía es una fuerza dominante que se encuentra depositada en el núcleo de poder, que en un momento determinado prevalece por encima de los otros, es un centro de poder superior, que si bien puede estar depositada en los individuos integrantes de una comunidad política, esto no es una condición *sine qua non*.

No basta que una declaración normativa prescriba al sujeto de la soberanía para que éste actúe en consecuencia, pues la soberanía se desenvuelve en un marco práctico del ejercicio del poder, así el poder soberano es aquél que tiene la fuerza de decidir el modo de ser del Estado, pudiendo ser un ente individual o colectivo. Es el equivalente al centro de poder dominante, por encima de los otros.

### **1.3. Tipos de Estado y Formas de Gobierno**

En este apartado intentaremos aclarar las diferencias esenciales que existen entre tipo de Estado y forma de gobierno, pues para alcanzar los fines planteados en este trabajo, es necesario entender que aunque estos conceptos son interdependientes, se refieren a momentos diferentes de la realidad del Estado.

Una vez que la organización política se configura como realidad estatal, ésta establece su conducción por medio de estructuras determinadas, que lo ayudan a dirigir el poder real que representa, tomando en cuenta el origen de ese poder y a los sujetos de éste; si reposa en una persona, en un grupo o en una mayoría, estableciendo los medios mas adecuados para dar cumplimiento a los fines estatales determinados desde el origen del mismo, aunque estos resulten variables.

De acuerdo con Giuseppe de Vergottini: “por forma de Estado se entiende convencionalmente el conjunto de los elementos que caracterizan globalmente un ordenamiento con particular referencia a las finalidades que son puestas como objetivos de las acciones de los órganos constitucionales; pero a su ámbito corresponden también los consiguientes criterios relativos a la regulación del Estado-Comunidad, al papel del individuo y de lo grupos y los relativos al Estado-aparato y a sus modalidades de intervención. Por forma de gobierno se entiende el conjunto de los instrumentos que son diseñados para conseguir las finalidades estatales y por ende, los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales.

En esta perspectiva cada forma de gobierno se encuadra en una mas amplia forma de Estado por ésta condicionada”.<sup>32</sup>

Aquella decisión política fundamental, tomada por los factores reales de poder imperantes en un momento determinado, que se refiera al “qué” estatal, esto es, a la sustancia con base en la cual se determine el origen y fines del poder, será el tipo de Estado; a diferencia de la forma de gobierno, por la que entenderemos la organización concreta de los principios y teleología estatal, con el propósito de convertirlos en realidades. Son las estructuras Jurídico-Políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, previamente determinado. Explicara el cómo se traducirán sus definiciones esenciales en hechos concretos.<sup>33</sup>

Luego entonces es indispensable primero, la existencia de un tipo estatal, para después dar vida a un medio para la concretización de los fines estatales conforme a una forma de gobierno adecuada y coherente, con la que dichos fines sean realizables y materializables.

---

<sup>32</sup> Giuseppe de Vergottini. “Diritto Costituzionale Comparato”. 1993. cit. por Covian Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Volumen Primero. Editorial CEDIPC. Tercera Edición. p. 331.

<sup>33</sup> Cfr. Covian Andrade, Miguel. Ob. Cit. p. 331.

### 1.3.1. Tipología de los Estados

De acuerdo a la clasificación de los Estados de Karl Loewenstein,<sup>34</sup> que distingue entre la distribución del ejercicio y control del poder político y la concentración del ejercicio del poder que está libre del control, encontramos la existencia de dos tipos de Estado predominantes: el autocrático y el democrático.

En el Estado autocrático, el poder se encuentra concentrado en un centro de poder único, ya sea una persona, un partido, un comité; además de que en éste no existe ningún medio de control efectivo del poder, ya que no se encuentra sometido a límite alguno, toda vez que éste es absoluto.

A diferencia del anterior, en las democracias, el poder se encuentra distribuido, pues varios son los sujetos de poder que participan en la formación de la voluntad estatal, además se contemplan formas de control del poder, pues de acuerdo a Loewenstein,<sup>35</sup> las funciones que se les encomiendan a los diferentes órganos constituidos están

---

<sup>34</sup> Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Segunda Edición. 1976. p. 50.

<sup>35</sup> Loewenstein, Karl. Ob. cit. p. 50

sometidas a controles recíprocos, pues al estar distribuido el ejercicio del poder está necesariamente controlado.

Los mismos tipos ofrecen, a su vez, diversos subtipos, derivados de las diferentes formas de aplicación en la realidad, así como de sus bases ideológicas.

En el caso del modelo autocrático encontramos a los subtipos<sup>36</sup> totalitario y autoritario. El primero lo encontramos ejemplificado en el Estado socialista, a diferencia del autoritario que se refleja en los Estados fascistas o nacional socialistas y que si bien ambos tienen como base la concentración de poder en un solo núcleo, sus variantes se reflejan en las bases ideológicas de su ejercicio.

También encontramos en la democracia subtipos o derivaciones, como son: la que se desarrolla en el Estado liberal burgués y la concerniente al Estado social de derecho.

Igualmente encontramos democracias más “democráticas” que otras, pues una vez llevada a la práctica se manifiestan procesos de

---

<sup>36</sup> Cfr. Covian Andrade, Miguel. Ob. cit. p. 341.

concentración de poder, lo que será objeto de estudio del presente trabajo en los capítulos posteriores.

### **1.3.2. Formas de Gobierno**

Por lo que hace a las formas de gobierno, encontramos tres diferentes criterios de clasificación:<sup>37</sup>

El primero se refiere a la relación que guardan los órganos constituidos con la distribución del poder, en donde encontramos al presidencialismo y al parlamentarismo como formas de gobierno;

El segundo criterio de clasificación se basa en la existencia de ámbitos competenciales autónomos dentro del territorio del Estado, esto es, una federación o Estados centralistas, en los que no existe autonomía de las regiones que lo integran;

El tercer criterio clasificatorio se refiere a los grados y vías de participación ciudadana en los procesos políticos, en los que se

---

<sup>37</sup> Loc. Cit.

encuentran las democracias exclusivamente representativas; a diferencia de aquellas que además establecen instrumentos de democracia semidirecta, ampliando el grado de participación ciudadana en los procesos de poder.

En lo concerniente a los Estados autocráticos, la clasificación de sus gobiernos se realiza de acuerdo al punto en el que se concentra el poder político, como sigue:

- La personalista: en la que el poder se encuentra concentrado en una sola persona;
- En un partido político: que en la practica real se concentra en el comité central o en el miembro con mayor jerarquía dentro del mismo;
- En una junta militar: de la que participan varios integrantes;
- En un líder religioso: el cual es considerando como el más cercano a dios.

#### 1.4. La Concepción del Estado Contemporáneo

La percepción que se tiene del Estado ha cambiado significativamente a través de los años, de acuerdo a las diferentes ideologías y realidades históricas por las que se ven influenciados los precursores de la teoría estatal; pero no es sino con Juan Jacobo Rousseau con quien se inicia la historia del Estado contemporáneo,<sup>38</sup> pues a partir de la publicación de sus libros “*Discurso Sobre los Orígenes de la Desigualdad*” y “*El Contrato Social*”, es cuando se consolida la idea de que los gobiernos, para ser legítimos, deben surgir de los hombres a los que se va a gobernar, fundamento de los Estados democráticos en la actualidad; además de su profunda convicción de que “la libertad no puede asegurarse ni por los príncipes ni por los ejércitos, menos aún por las dictaduras, sino únicamente por la igualdad política y por la acción conjunta de los ciudadanos”.<sup>39</sup>

Además, otro aspecto importante, es el que en la actualidad, las formaciones estatales se encuentran claramente influenciadas por aspectos económicos, como menciona Arnáiz Amigo: “Nuestro

---

<sup>38</sup> De la Cueva, Mario. Ob. cit. p. 100.

<sup>39</sup> Ibid. p.104

Estado moderno está estructurado, inexorablemente sobre puntales económicos. Se fundamenta en la lucha de clases y no en la armonía entre el capital y el trabajo”,<sup>40</sup> pues desde sus orígenes, la estructura estatal como se conoce en la actualidad, fue una creación de las clases dominantes para someter a las clases dominadas a un régimen de control legítimo; idea que compartimos con el maestro Mario de la Cueva, cuando refiere que: “El Estado moderno es una obra de arte pero los escultores fueron las clases poseedoras de la tierra y de la riqueza y lo esculpieron para su recreo y para conservar su dominio sobre los sin-tierra-y-sin-riqueza, que amenazaba verse quebrantado al influjo de las corrientes de la libertad que había despertado el renacimiento”.<sup>41</sup> Hoy en día el basamento y configuración del Estado se encuentra en el régimen económico que contempla.

Además, los Estados modernos se diferencian, como ya se dijo en puntos anteriores, por el grado de concentración de poder que existe entre los tenedores formales del mismo, así como por los mecanismos de control de la constitucionalidad y de legitimidad que

---

<sup>40</sup> Arnáiz Amigo, Aurora. El Estado y Sus Fundamentos Institucionales. Editorial Trillas. México. 1995. p. 174.

<sup>41</sup> De la Cueva, Mario. Ob. cit. p. 49.

se establecen en la legislación, y de la participación ciudadana que exista en los procesos de poder que se desarrollen en el Estado; de esta manera aún encontramos Estados en donde el poder se concentra en un solo individuo o grupo (Estados autocráticos), como en el caso de algunos países árabes y africanos en donde la participación del pueblo es nula o bastante reducida y que si bien su economía se basa en las leyes del capitalismo o ideología liberal-burguesa, esto no los hace Estados en donde la libertad y la igualdad como tales (no entre los dueños del capital), sean piezas rectoras del desarrollo nacional.

Aunque si bien es cierto, la gran mayoría de los Estados en la actualidad se desenvuelven en el marco democrático, permitiendo la participación ciudadana en las distintas etapas de los procesos de poder, también es cierto que el neoliberalismo predominante en la esfera mundial como régimen económico, influye en los procesos de poder y por lo tanto en los procesos de creación, ejercicio y fines del mismo; pues en la actualidad las grandes corporaciones transnacionales constituyen un factor real de poder dominante, que propugna por la no intervención del Estado en la economía y por lo tanto, por la libre competencia entre los capitales, aun cuando se

trate de áreas estratégicas, por lo que se lucha por la imposición y conservación de los Estados liberales-burgueses de derecho y por la destrucción de los Estados sociales de derecho, haciendo que las democracias actuales no lo sean tanto, pues los verdaderos poseedores de la soberanía, en estos casos, no son los ciudadanos, sino las entidades económicas privadas.

Por otro lado, las relaciones entre los Estados nacionales se consolida y tienden a la unificación, como bien lo comenta Arnáiz: “Lo muy positivo de las relaciones interestatales proviene de la humanización de las leyes y de su unificación como acercamiento entre los pueblos, al disponer de legislación común”<sup>42</sup>, formando así nuevos bloques económicos, políticos, jurídicos y sociales, en donde se tiende a la erradicación de las fronteras y al establecimiento de Estados globales, dejándose atrás la idea del nacionalismo chauvinista, buscándose la convivencia armónica y universal, por un lado; pero por el otro se continúa con el dominio de las economías fuertes sobre las más débiles, en donde el concepto de pueblo comienza a desquebrajarse, al obligar a los ciudadanos nacionales a buscar oportunidades en Estados

---

<sup>42</sup> Arnáiz Amigo, Aurora. Ob. cit. p. 174.

desarrollados, acentuando la migración de los países pobres que se convierten en países productores de mano de obra o maquileros y por lo tanto dependientes, realzando la desigualdad y haciendo evidente la mala distribución de la riqueza.

### **1.5. Consideraciones Finales**

Es claro que el Estado, como realidad política variable, vive constantes modificaciones esenciales y estructurales, debido a acontecimientos sociales y políticos; de los que deriva la implementación de diferentes medios para direccionar el poder respecto a fines que se establecen y por los cuales se constituye. Por lo que el estudio de éstos nos permite analizar la época contemporánea, dándonos cuenta de la evolución que los pueblos han tenido, la manera en la que las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados se desenvuelven, y las estructuras que se van creando.

Así encontramos que el Estado conserva sus elementos esenciales, empezando por una comunidad interesada en organizarse o que se

organiza en defensa de sus intereses, los que la misma considera como relevantes, mediante la designación de un gobierno que los represente; aquí surge la posibilidad de que verdaderamente no sea este pueblo en su totalidad el que esté representado, sino los intereses mas fuertes de éste, los que dominan y sobresalen debido a la importancia que tienen para los entes soberanos, o bien, sean estos mismos, los que fundándose en la fuerza, en la tradición, en el carisma o en cualquier cualidad diferente a la democrática, den la pauta para conformar el ente político.

El poder existe y sigue siendo fundamento de la organización estatal y por lo tanto de su gobierno, lo que actualmente no necesariamente se traduce en la conformación de estructuras de gobierno compatibles a su tipología, por lo que resulta tarea prolija deducir si los fines que se establecen como idea rectora del Estado son concretados, o perduran como ideas en el tiempo, dejando a las nuevas generaciones e intereses entrantes, la posibilidad de conquista de los suyos, o el intento por llevar a cabo los anteriores, en una búsqueda melancólica por finalizar una etapa.

El ámbito de aplicación legítima del poder, sigue prevaleciendo como el espacio territorial en el que se desarrolla la acción de su gobierno, delimitado por otros órdenes iguales a éste; en donde por medio de regulación legislativa se establecen los parámetros de su ser, debiendo atender a los objetivos que se plantean al momento de su constitución.

La idea de Estado soberano continúa vigente; pero es usurpada de hecho por la interacción de entes político dominantes en el Estado mundial, que buscan satisfacer sus necesidades económicas con recursos ajenos. Se desarrolla así la lucha de clases potencializada al orden mundial; este último que se estructura por jerarquías autocráticas, en donde el centro de poder lo constituyen los Estados dominantes, que fundan sus jerarquías en el poder económico-militar que ostentan y lo legitiman a través de organismos internacionales.

Por lo que la organización estatal contemporánea redonda en el ámbito de controlar el poder que encarnan los entes políticos gubernamentales, formalmente, y todos aquellos entes informales que finalmente influyen el desarrollo práctico de la actividad del

Estado, por lo que se hace necesario el diseño e implementación de mecanismos que impidan el abuso durante el ejercicio del poder y el rediseño mejoramiento de los ya existentes, encaminando al poder legítimo a atender a los fines por los cuales se institucionaliza.

## CAPITULO SEGUNDO

### DEMOCRACIA

**SUMARIO: Introducción. 2.1. Democracia:** 2.1.1. Democracia Directa y Representativa; 2.1.2. Democracia Social y Económica; 2.1.3. Legalidad y Legitimidad Democrática. **2.2. Representación Política:** 2.2.1. La Representación Política; 2.2.2. Fenomenología del Poder; 2.2.2.1. Origen del Poder, 2.2.2.2. Ejercicio del Poder, 2.2.2.3. Fines del Poder. **2.3. Partidos Políticos. 2.4. Opinión Pública. 2.5. Democracia Participativa:** 2.5.1. El Referéndum; 2.5.2. El Plebiscito; 2.5.3. La iniciativa popular; 2.5.4. La Revocación de Mandato; 2.5.5. La Revocación de la Confianza Popular. **2.6. Consideraciones Finales.**

#### Introducción

Si bien no existe un concepto único de democracia que tipifique su ser, más allá del que define su etimología, ésta puede examinarse con base en su ejercicio, con el objeto de conocer su desarrollo en la historia, las concepciones que de ella se han tenido, además de las formas en que se practica y calificarla de acuerdo al ideal democrático; buscando respuestas a las interrogantes que surgen en la actualidad, por las instituciones y mecanismos que se utilizan para conseguir sus fines y si están éstos encaminados a lograrlos o son utilizados como fachadas del poder real.

Deberá también aclararse si la representación política, como se viene utilizando en la época moderna, ha perdido su esencia, y si resulta conveniente implementar acciones que nos ayuden a rectificar la forma en que se ejercita, o bien, a modificarla para hacerla compatible con el Estado democrático actual; pues la concepción generalizada que se tiene de la representación política, ha resultado un freno para el desarrollo de la cultura política de muchas naciones.

Es primordial conocer la opinión que tiene la población de los asuntos que desarrolla el gobierno, pues finalmente es en la democracias donde esta opinión va a tener peso, ya que serán los ciudadanos los encargados de elegir a su gobierno dependiendo en mucho de la percepción que tengan de la forma en que actúan sus representantes; por lo que resulta trascendente descifrar como hacer para que esta opinión permanezca autónoma y no influenciada por propaganda totalizadora, la misma que puede cambiar la percepción de un individuo y mas aún de una colectividad; como ha ocurrido en la historia en regímenes totalitarios y en muchas ocasiones también en los democráticos, principalmente en época de elecciones, pues es claro que si los

mecanismos para el control político que se contemplan no incluyen la participación ciudadana durante la etapa del ejercicio y fines del poder, el único medio de control disponible habrá de ser la opinión pública, por lo que si este subterfugio de control informal puede ser avasallado por propaganda oficial, claramente así será hecho.

Conjuntamente resulta esencial, especificar las etapas de la fenomenología del poder dentro de los Estados democráticos, toda vez que es clave que cuando se hable de democracia participativa y de los instrumentos de control que la componen, se sepa en que momento se pueden implementar cada uno de ellos; ya sea en el origen, en el ejercicio o en la etapa de los fines del poder, además de conocer su funcionamiento; métodos de aplicación; su regulación procedimental y si es factible que éstos se utilicen indistintamente en los diferentes regímenes de gobierno que se contemplan en la actualidad.

## 2.1. Democracia

Etimológicamente, el término democracia, proviene de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *kratos* (poder), cuyo significado literal es poder del pueblo, por lo que en esencia “las democracias *deben ser* lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”<sup>43</sup>, o en palabras de Burdeau “la democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente una forma de gobierno”.<sup>44</sup>

Aquello que da vida a la idea de democracia es el pueblo, pues es éste el factor determinante para que la misma exista y se lleve a cabo, por lo que es necesario describir como se integra el pueblo y si este pueblo en su totalidad forma gobierno y manda, o sólo una parte de él; aclarando que si bien el tema de pueblo se trató en el capítulo primero de este trabajo, consideramos importante reafirmar lo señalado y ubicarlo en el contexto de la democracia.

---

<sup>43</sup> Sartori, Giovanni. ¿Que es la Democracia? Editorial Taurus. Traducción Miguel Ángel González Rodríguez. México. 2003. p. 33.

<sup>44</sup> Burdeau, Georges. La Democracia. Ediciones Ariel. Segunda Reimpresión. Barcelona. 1970. p.1

La concepción de pueblo como la conocemos comienza con el *demos* de los griegos, pues ya para Aristóteles<sup>45</sup> existían categorías diferentes para clasificar el concepto: el *pletos* o cuerpo entero de ciudadanos; *hoi polloi*, los muchos; *hoi pleiones* los más; *ochlos*, la masa. Derivado de éste nace el *populus* latino que se describe como unidad orgánica, por lo que cuando se habla en singular del pueblo se refiere a una entidad indivisible.

Cuando hablamos del gobierno del pueblo, no podemos afirmar que éste lo forman absolutamente todos los individuos integrantes de un Estado, puesto que debe de restarse a los interdictos, a los menores de edad y a todos aquellos que han sido privados de sus derechos políticos, menos aún, que en las democracias representativas contemporáneas, existen diferencias ideológicas abismales, por lo que cuando se integra un gobierno emanado de la voluntad popular, éste no se constituye realmente por la voluntad de todos, sino de los más, esto es, por una mayoría, sea ésta absoluta o relativa, dependiendo del sistema electoral imperante, por lo que “los más” serán en realidad los que representan los intereses del pueblo y por lo tanto los que formaran gobierno.

---

<sup>45</sup> Sartori, Giovanni. Ob. cit. p. 33

Por lo que la democracia concebida como “el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”, debe entenderse como el gobierno electo por la mayoría, con el deber de gobernar para el pueblo en su totalidad, de acuerdo a lo decidido por esta mayoría, pero respetando los derechos y las libertades de las minorías y bajo el control de los ciudadanos integrantes del pueblo.

### **2.1.2. Democracia Directa y Representativa**

En la llamada democracia directa, los ciudadanos participan directamente en el gobierno de su ciudad, y decimos ciudad pues esta forma de ejercitar la democracia era utilizado en la *polis* griega, cuando los entes políticos estaban constituidos por un numero muy reducido de ciudadanos, por lo que cabía la posibilidad de que éstos participaran en todas las decisiones de gobierno a través de asambleas populares; lo que resultaría imposible en la actualidad por la complejidad que personifican los Estados modernos, por tal motivo el gobierno se confía a los “mecanismos representativos de transmisión de poder”<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Ibid. p. 201.

La democracia directa se manifiesta como el verdadero autogobierno, en donde: “El ciudadano (...) se entregaba por entero al Estado; le daba su sangre en la guerra; el tiempo en la paz; no tenía libertad para dejar aparte los negocios públicos para ocuparse de los propios (...) debía, mas bien, dejar estos para trabajar en provecho de la ciudad”<sup>47</sup>; en cambio, la representación política emana como atenuación de la democracia directa, pues se delega la responsabilidad de atender los asuntos públicos en un representante; lo que permite al ciudadano común desarrollarse en otras áreas imprescindibles para la consecución de los fines estatales, además de la necesidad imperiosa de construir un sistema que sea compatible con la creciente geométrica de la población, que hace prácticamente imposible la participación directa de los ciudadanos en todos los asuntos públicos.

### **2.1.3. Democracia Social y Democracia Económica**

El término democracia siempre ha hecho referencia a una forma de Estado, régimen de gobierno o a un sistema político; pero de ésta

---

<sup>47</sup> Fustel de Coulanges, 1925. cit. por Sartori, Giovanni. ¿Que es la Democracia? Editorial Taurus. Traducción Miguel Ángel González Rodríguez. México. 2003. p. 206

han surgido diversas acepciones, como son la democracia económica y la democracia social, por lo que intentaremos explicar lo que se entiende cuando se hace referencia a estas “modalidades” de democracia.

La noción de democracia social, como refiere Sartori,<sup>48</sup> surge con la obra *Democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, en la que, con un criterio sociológico, realiza un análisis de la sociedad estadounidense y percibe que ésta se caracteriza por una igualdad de condiciones y es guiada preponderantemente por un espíritu igualitario. No surge entonces como antítesis de los regímenes opresores, sino de la aristocracia, pues se constituye como “una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical”<sup>49</sup>.

Así, el término democracia social hace referencia, en su acepción original, a una sociedad en la que los miembros que la integran deben concebirse a si mismos como iguales, aunque si bien, en esté sentido, deberá entenderse que se basa en las pequeñas

---

<sup>48</sup> Sartori, Giovanni. Ob. cit. p. 23.

<sup>49</sup> Ibid. p. 24.

comunidades que alimentan a la democracia desde su base y crean la superestructura política.

En cuanto el término democracia económica, se sustenta en la idea de la igualdad en el aspecto económico, con la finalidad de equilibrar los extremos entre pobreza y riqueza, haciendo una redistribución del ingreso entre los integrantes de la colectividad, para de esta manera obtener una menor desigualdad entre los individuos, lo que se traducirá en un bienestar para la generalidad.

Esta concepción surge como subespecie de la democracia industrial, planteada en las obras de Sydney y Beatrice Webb (*Industrial Democracy* y *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*),<sup>50</sup> en las que conciben a la democracia económica como “la democracia en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajo”, de esta manera el trabajador se convierte, dentro de su microcosmos (comunidad económica), en el sujeto de la democracia, asimilándose al *polítes*, del Estado democrático, por lo que conciben entonces a la democracia económica, como “el autogobierno del trabajador en la

---

<sup>50</sup> Sartori, Giovanni. Ob. cit. p. 25.

propia sede del trabajo”;<sup>51</sup> que deberá integrarse al universo democrático funcional de la comunidad política en donde subyace.

Las democracias económica y social, son parte fundamental de la democracia en sentido político, pues gracias a éstas la democracia política se fortalece, con la integración a su estructura de micro universos democráticos, que consolidan su funcionamiento haciéndolo mas autentico.

#### **2.1.4. Legalidad y Legitimidad Democrática**

Cuando hablamos de legalidad en un Estado democrático, nos referimos al modo de actuar de la autoridad, pues cualquier acto que emane de ésta deberá estar fundado en derecho, pues todos los actos del poder político formal deberán corresponder a lo establecido en las normas jurídicas vigentes y en el caso del proceso democrático, se refiere a que los actos que versen sobre el proceso de formación del poder, deberán encontrarse apegados a derecho; a diferencia del concepto de legitimidad, pues ésta se

---

<sup>51</sup> Loc. Cit.

refiere, en una democracia, al grado de aceptación por el que fue electo el gobierno, o bien, “en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegura la obediencia sin que sea necesario, salvo casos marginales, recurrir al uso de la fuerza”;<sup>52</sup> pero esta legitimidad se mide en base al porcentaje de sufragios recibidos, toda vez que como ya se dijo anteriormente, la democracia es el gobierno de los más, por lo que si un representante resulta electo por un mínimo de votos que no representen a la mayoría de los ciudadanos del Estado, aunque así se establezca en las leyes, el mandato será legal pero no legítimo, pues la esencia de las democracias es que el gobierno se constituya por representantes de las mayorías, para cumplir con los fines y de acuerdo a los intereses de las mismas; por lo que habrá necesariamente que hacer la distinción de estos conceptos, ya que para alcanzar legitimidad, no es necesaria la legalidad, pues como se ha visto a través de la historia, existen procesos políticos ilegales, pues éstos se encuentran fuera de lo dispuesto en la norma positiva vigente en un determinado lugar, pero resultan legítimos, pues la aceptación del pueblo le da validez; como pueden ser las revoluciones que llevan a un cambio violento en el poder, o

---

<sup>52</sup> Ventura, Adrián. Poder y Opinión Pública. Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina. 2004. p. 45.

bien, un golpe de Estado, en el que el nuevo gobernante tiene aceptación de la mayoría ciudadana. Por lo que en una Estado democrático en donde el gobierno se ejerce a través de representantes populares, electos por el voto libre de los ciudadanos, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales, necesarias para llevar a cabo este proceso; es ineludible que se cuente con el elemento de legitimidad para cumplir con el fin de la democracia, mismo que deberá establecerse en disposiciones legales para que sea obligatorio, además de que dicho elemento deberá permanecer a lo largo del mandato, desde su origen, durante el ejercicio y con miras al cumplimiento de sus fines.

## **2.2. Representación Política**

### **2.2.1. La Representación Política**

Si bien en un principio la democracia se ejercitaba directamente por los integrantes de la *polis*, actuando éstos sin intermediarios en la toma de decisiones concernientes a la materia estatal, debido al crecimiento exponencial de las comunidades políticas, resulta

prácticamente imposible su realización, dado lo cual, se encontró en la representación política el medio idóneo para ejercitarla; pues en las democracias representativas “las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, son por personas elegidas para este fin”<sup>53</sup>.

Así, la representación se entiende como “la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona”;<sup>54</sup> y es a través de ésta por la que el ciudadano elige un representante que deberá tomar las decisiones correspondientes al ser estatal, pues la impracticidad e inclusive la imposibilidad material, impiden que el ciudadano, por sí, actúe en la toma de todas y cada una de las decisiones que afectan su esfera política, como sujeto y objeto de la democracia; por lo que ejerciendo su derecho al voto, los ciudadanos seleccionan de entre varias alternativas a la persona que fungirá como representante y por lo tanto integrara alguno de

---

<sup>53</sup> Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Editorial FCE. Tercera Edición. México. 2001. p. 52.

<sup>54</sup> Jellinek, Jorge. *Teoría General del Estado*. cit. por Marquet Guerrero, Porfirio. *La estructura Constitucional del Estado Mexicano*. Editorial UNAM. 1975. México. p. 73

los órganos de representación política, ya sea una Asamblea o Parlamento y un jefe de Estado o de gobierno, dependiendo del régimen de gobierno de que se trate.

Ahora bien, de acuerdo a Jean Dabin,<sup>55</sup> en la democracia representativa el pueblo gobierna por medio de sus representantes; agrupados en instituciones que el mismo pueblo elige, de acuerdo a la ley del Estado y por un tiempo determinado; no existiendo un régimen democrático ahí donde éste no participa en el ejercicio del poder a través de elecciones. Afirma que la representación política encuentra dos interpretaciones, pues la representación puede ser entendida como *delegación pura*, que nace de la idea de que la soberanía es inalienable, por lo que en ésta únicamente se les concede a los representantes el ejercicio del poder para que obren en nombre de los representados y éstos tienen en todo momento la posibilidad de removerlos de su encargo, pues “el papel del electo es el de un delegado, ligado por la voluntad del pueblo e incapaz de externar ninguna otra voluntad que no sea la del pueblo”. Contrariamente a esta primera concepción, existe la que postula la *representación libre*, en la que se dice que el representante lo que

---

<sup>55</sup> Cfr. Dabin, Jean. Doctrina General del Estado. Editorial Jus. México. 1946. p.p. 201 a 205.

recibe de los electores, únicamente, es su designación, mas no lo poderes con los que queda embestido, pues éstos deberán ejercerse en nombre de todo el Estado y actuando en vías del bien público, por lo que el representante “conserva una personalidad, distinta de éstos y por consiguiente su libertad y su responsabilidad”.<sup>56</sup>

Desde nuestra perspectiva, si bien la representación política es un acto por el que al representante, una vez electo por el voto de la mayoría de ciudadanos, se le conceden atribuciones para que recoja de la voluntad de sus electores, la forma en que debe ejercitar y dirigir su mandato, o por lo menos el ideal es ese, es necesario que su mandato esté acompañado de mecanismos de control, a través de los cuales la ciudadanía participe de las decisiones relevantes a tomar; así como de la posibilidad de deponer a los representantes en el momento que, a consideración de los electores, incumplan con el mandato que se les otorga, en cualquiera de las etapas de la fenomenología del poder, pero en particular en la del ejercicio y la de los fines para los que fueron electos, toda vez que sin esto, el ejercicio democrático se ve

---

<sup>56</sup> Dabin, Jean. Ob. cit. p. 205.

disminuido y por lo tanto se vuelve un símbolo distintivo de un régimen anquilosado y retrogrado. En este mismo sentido el maestro Tena Ramírez se pronuncia y refiere que: “a menudo la representación legal no coincide con la representación real, lo que se traduce en un desacuerdo entre el gobernante y la opinión pública, el cual no tiene otro correctivo en los países de alta cultura democrática que la apelación directa al pueblo, mediante el plebiscito, el referéndum o la disolución del parlamento”.<sup>57</sup>

### **2.2.2. Fenomenología del Poder**

Entenderemos por fenomenología en sentido estricto, el conjunto de manifestaciones o fenómenos que caracterizan un proceso, que en el caso particular será el proceso que sigue el poder en una democracia representativa; así podemos encontrar tres etapas distintas por las que pasa el poder cuando la representación política se manifiesta, que se refieren al origen en el que se fundamenta, a la etapa de su ejercicio y a los fines por los cuales se instituye.

---

<sup>57</sup> Tena, Ramírez. Derecho Constitucional. 1968. cit. por Burgoa, O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimotercera Edición actualizada. Porrúa. México. 2000. p. 527.

### 2.2.2.1. Origen del Poder

Si bien hemos mencionado, que en los sistemas democráticos el origen del poder se encuentra en el pueblo, la aplicación del mismo se manifiesta, en un principio, a través de la elección de representantes por medio del voto mayoritario de los ciudadanos, lo que conlleva en si mismo que inicialmente se de legitimidad a los representantes electos, para ejercitar los cargos que deberán desempeñar dentro de los órganos constituidos para los que fueron designados.

En esta medida “el gobierno democrático se identifica aquí con el gobierno que proviene “del pueblo”, de tal suerte que democracia y representación política tienen un origen común, a falta o defecto del cual, no hay legitimidad posible ni de los detentadores del poder, ni del sistema político considerado integralmente”.<sup>58</sup>

Lo que se busca en esta etapa, es la legitimidad de los representantes, pues si bien éstos deben ser electos mediante procedimientos establecidos en las leyes (legalidad), es necesario

---

<sup>58</sup> Covian Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo. Editorial CEDIPC. México. 2000. p. 14.

que dicha elección se haga conforme a la voluntad popular mayoritaria (legitimidad), pues la representación política tiene su base en la voluntad ciudadana.

#### **2.2.2.2. Ejercicio del Poder**

Una vez electos los representantes, que deberán integrar los órganos constituidos o de representación política, se da por concluida la etapa del origen de poder y da comienzo el ejercicio del cargo, de acuerdo con las atribuciones conferidas y con las limitaciones establecidas en el marco jurídico vigente en dicho momento.

De acuerdo a la teoría de la transmisión de la soberanía, los representantes populares se convierten en este punto en poseedores de la soberanía, únicamente, se dice, con el fin de ejercitarla en beneficio de los ciudadanos y de acuerdo al mandato popular; lo que resultaría válido en un sistema que incluyera instrumentos de participación ciudadana, con el objeto, por un lado, de integrar directamente al ciudadano en la toma de decisiones y

por el otro, el de evitar que los representantes ejerzan el poder soberano arbitrariamente, aún en contra de aquellos que los eligieron.

Conforme a ésta concepción, el pueblo sigue estando en poder de la soberanía, al menos teóricamente, y los representantes a su vez son investidos de un poder soberano cuando, en palabras de Rousseau: “La soberanía no puede ser representada por la misma razón que ella no puede ser alienada; ella consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad general no se representa en absoluto”,<sup>59</sup> pues los representantes solo lo son del pueblo, del poder que de éste emana únicamente son sus comisarios, así los únicos sujetos del poder soberano, en un sistema democrático, deben ser los ciudadanos que conforman el pueblo de la organización estatal.

Lo cierto es que en esta etapa, los representantes populares deben actuar conforme al mandato otorgado en benéfico de los intereses de los electores, pues la legitimidad con la que fueron elegidos en la etapa del origen del poder, no puede ser suplantada por la legalidad

---

<sup>59</sup> Rousseau, J.J. El contrato Social, Editorial Populaires, Paris, 1924. p. 475.

en el ejercicio del mismo, pues si el representante una vez en el cargo pierde de vista el motivo de su encargo, esto es, el fin que se buscaba al elegirlo, y únicamente se preocupa por cumplir con las normas jurídicas para realizar su actuar, sin tomar en cuenta los designios de sus electores y en cambio llevando cabo los propios; se pierde el fundamento de legitimidad y por tanto el de democraticidad de su mandato.

### **2.2.2.3. Fines del Poder**

En el extremo final de la génesis del poder, en un Estado democrático representativo, se encuentra la etapa de los fines o de su teleología, pues “si la representación política es un medio indispensable para la democracia, solamente se justificara en función del cumplimiento de los fines democráticos”,<sup>60</sup> en otras palabras, los fines a que hacemos referencia son el “para qué” de la institucionalización del poder político en una democracia, el “qué” se intenta conseguir con esta formación estatal en particular, pues en base a éstos será como deberán conducirse los representantes

---

<sup>60</sup> Covian Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo. Ob. cit. p. 29

populares y en confrontación con los mismos es como los controles deberán ejercitarse; verificando si verdaderamente el ejercicio del poder va dirigido a conseguir los fines planteados o si éste se está utilizando para la consecución de otros, ya sea personales, de grupo, de partido u otros.

### **2.3. Partidos Políticos**

Es necesario acentuar, que la representación política en los países democráticos, en las más de las ocasiones, va acompañada de un sistema de partidos políticos; mismos que fundamentando su existencia en el ejercicio de la libertad de asociación se encargan de postular candidatos, que mediante la celebración de elecciones, serán los que finalmente funjan como representantes populares, por lo tanto, serán éstos los que integren los órganos públicos de representación.

De acuerdo a Maurice Duverger,<sup>61</sup> los partidos políticos pueden tener un origen “electoral y parlamentario”, o bien, originarse debido a una “causa exterior”; en el primero de los casos se refiere a que en un principio se crean grupos parlamentarios al interior de las asambleas, seguidos de la aparición de comités electorales, estableciéndose una relación permanente entre estas dos. El surgimiento de grupos puede deberse a diferentes causas, pero principalmente se atribuye a la afinidad de ideas o de intereses entre sus integrantes, pues “cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección”.<sup>62</sup> En cuanto hace a las causas exteriores debe decirse que estas se denominan como tal, puesto que intervienen organismos no pertenecientes al marco parlamentario, como son: los clubes populares, intelectuales, periódicos, grupos religiosos, sindicatos obreros, cooperativas agrícolas, entre otros.

---

<sup>61</sup> Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. Editorial FCE. Decimoctava Reimpresión. México. 2002 pp. 15 - 29.

<sup>62</sup> Duverger, Maurice. Ob.cit. p.16.

Por otra parte, en cuanto a la denominación de partido a un grupo político, Weber afirma que: “el término “partido” será empleado para designar las relaciones sociales de tipo asociativo, una pertenencia fundada en un reclutamiento de forma libre. Su objeto es asegurar el poder a sus dirigentes en el seno del grupo institucionalizado, a fin de realizar un ideal, o de obtener ventajas materiales para sus militantes”,<sup>63</sup> en el mismo sentido se pronuncia Duverger al referir que: “un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligadas por instituciones coordinadoras”<sup>64</sup>, luego entonces es necesario que estos grupos humanos que se integran con el objeto de acceder al poder a través de sus miembros, fundamentado su actuar en base a una ideología común, revistan determinadas características para no confundirlas con asociaciones políticas o grupos de presión.

Para Jean Charlot, una agrupación política, para ser considerada partido político, necesita de: “una organización durable, es decir,

---

<sup>63</sup> Weber, Max. *The theory of Social and Economic Organization*. cit. por Charlot Jean. *Los Partidos Políticos*. Editorial Hispánicas. México. 1987. p. 47.

<sup>64</sup> Duverger, Maurice. *Ob. Cit.* p. 34.

una organización cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes; una organización local bien establecida y aparentemente durable, manteniendo relaciones regulares y variadas con el escalón nacional; la voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de la organización de tomar y ejercer el poder solos o con otros, y no simplemente de influir en el poder; el cuidado, finalmente de buscar un sostén popular a través de las elecciones o de cualquier otra manera”.<sup>65</sup>

Al respecto, el ilustrísimo maestro Ignacio Burgoa refiere que: “un partido político, por su naturaleza orgánica y funcional, es una asociación de ciudadanos que presenta diversas características concurrentes que la distinguen de un simple grupo político. Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, estructurados coordinadamente en un a forma jurídica”,<sup>66</sup> por lo que es necesario entonces un grupo de ciudadanos, cuyo número debe consignarse normativamente atendiendo a la densidad demográfica, pues recordemos que los partidos deben representar una corriente

---

<sup>65</sup>Charlot, Jean. Ob cit. p. 24.

<sup>66</sup> Burgoa, O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimotercera Edición actualizada. Porrúa. México. 2000. p. 534.

de opinión pública importante, además deben sustentar su actuar en base a principios ideológicos; de los que se desprendan su forma de ver la realidad política nacional, su plan de acción y sus propuestas para la solución a los problemas sociales, desarrollando un plan de gobierno que deberá asumir un carácter permanente.

#### **2.4. Opinión Pública**

Ahora bien, habrá que aclarar que no es únicamente a través de los partidos políticos que las corrientes de opinión pública encuentran su cause, pues resulta claro que durante la vida del gobierno, la sociedad se acerca a los asuntos estatales como una consecuencia de la pequeña o mediana participación en los procesos de formación de poder y en algunos otros casos en el control de su ejercicio, además de la información que obtiene a través de los medios de comunicación; por lo que el ciudadano común comienza en este proceso a percibir el modo en el que se desarrollan los asuntos públicos y emprende la tarea de formarse una opinión respecto a la cosa pública, y no necesariamente mediante su participación o su intervención en un partido político.

Dado lo cual, podemos decir, en una primera aproximación, que la opinión pública surge como “el conjunto de las opiniones de los miembros de una sociedad sobre un fenómeno en particular”<sup>67</sup>, en este particular “se dice que una opinión es pública no sólo porque es del público (difundida entre muchos), sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la *res pública*”,<sup>68</sup> ahora bien, esta opinión no necesariamente aglutina a todos los integrantes de la comunidad política, pues no todos se encuentran interesados en los asuntos públicos, así mismo no todas las opiniones tienen el peso político suficiente como para convertirse en factor de influencia, por lo que surge la acepción de opinión pública como la opinión de determinados sectores informados e interesados, que ejercen un peso sobre las decisiones públicas; opiniones que edifican la democracia desde la base y durante su real proceder, pues debemos entender que el gobierno democrático se origina en la opinión y por la opinión,<sup>69</sup> por lo que además en este sentido debe existir, realmente, libertad de pensamiento y expresión, no solamente regulación jurídica, pues es necesario para el ejercicio de

---

<sup>67</sup> Bobbio, Norberto y Mutteucci, Nicola. Ob. cit. p. 1053.

<sup>68</sup> Sartori, Giovanni. Ob. cit. p. 89.

<sup>69</sup> Cfr. Loc. Cit.

la libertad de pensar el de tener la información suficiente y verdadera para realizar dicho proceso, así como tener la seguridad de que la expresión de las ideas no sea suprimida por el temor de reprimendas o intimidaciones.

Dado lo anterior, se deduce que es necesario que en un Estado democrático la opinión pública, que al final será siempre la que en teoría llevará al poder al gobierno en turno, mantenga su libertad y autonomía, pues como menciona Sartori: “La democracia postula una opinión pública que, a su vez, fundamenta un gobierno consentido, es decir, gobiernos que están condicionados por el consenso de esta opinión. Segundo, para ser auténtico este consenso debe hacer frente a públicos que poseen opiniones autónomas, y para ser eficaces debe verificarse y expresarse mediante elecciones libres”.<sup>70</sup> En este mismo sentido se pronuncia Maurice Hauriou cuando señala que el Estado democrático “no se concibe sin libertad de prensa y libertad de reunión, sin la apertura de una vasta discusión de los asuntos públicos, discusión que se

---

<sup>70</sup> Sartori, Giovanni. Elementos de Teoría Política. Alianza Editorial. Madrid. 2002. p. 195.

establece en el público paralelamente a la que establece en las asambleas”.<sup>71</sup>

Para lograr la autonomía de la opinión, es necesario que los Estados democráticos conciban la libertad de pensamiento y de expresión fundados por supuesto en la verdad, además de medios de comunicación plurales, que no manipulen la información, ya que “una opinión pública, que bien puede decirse autentica –autentica porque es autónoma- es ciertamente autónoma en cuanto sea suficiente para fundar la democracia como gobierno de opinión.”<sup>72</sup>

Resulta trascendental aclarar, qué la autonomía de la opinión pública no basta, toda vez que ésta sería inútil si no se tienen los mecanismos necesarios para que la opinión pública se imponga por encima de los intereses de grupo, reinantes en los gobiernos de la actualidad; además que si bien se tiene previsto que esta opinión se haga tangible en el momento de la celebración de elecciones, resulta ineludible la implementación de instrumentos de control político ciudadano, con los que materialmente el ciudadano podrá

---

<sup>71</sup> Hauriou, Maurice. Principios de derecho Público y constitucional. 1927. cit. por Marquet Guerrero, Porfirio. Ob cit. p. 90.

<sup>72</sup> Giovanni Sartori, ¿Que es la Democracia?, Ob. cit. p. 100.

expresar su opinión, favorable o desfavorable, con respecto a la forma de gobernar, participando de las decisiones trascendentes del gobierno; no dejándolas en manos únicamente de los partidos políticos o en la simple expresión de su opinión en la elección de representantes, sino aquella que permita ir evaluándolos a lo largo del mandato, así como aquellos que si fuera necesario se utilizarían con el objeto de sustituirlos de su función, toda vez que no es en el origen del poder únicamente en donde deberá ser escuchado el ciudadano, sino a partir de éste, durante el ejercicio y en relación a los fines por los que fueron electos los mandatarios .

## **2.5. Democracia Participativa**

Hemos descrito que la democracia representativa se refiere al gobierno del pueblo, a través de representantes designados por el mismo pueblo, que deberán actuar en su beneficio. Ahora bien, en la actualidad, la realidad política de la mayoría de los sistemas políticos democráticos (como en el caso de México), a hecho de manifiesto, que la única participación que se le permite a los ciudadanos es la que se refiere al origen del poder, esto es, la que

se lleva a cabo durante la elección de representantes populares, a través de procesos electorales regulados en la ley, en los que la única participación que se tiene es la emisión del voto; además de la intervención de algunos ciudadanos en el desarrollo de la jornada electoral, lo que hace de la democracia real, una realidad antidemocrática, pues se impide que los ciudadanos participen activamente durante el desarrollo del mandato del representante electo, dejando en éste el libre ejercicio del poder sin controles ciudadanos y dejando a voluntad del representante el cumplimiento, o no, de los fines para los que fue electo.

Lo que se busca con la democracia participativa, es controlar el ejercicio y los fines del poder que posee el representante, con el objeto de evitar el abuso del mismo; y que el ciudadano participe activamente en el desarrollo de la realidad estatal, a través de instrumentos constitucionales que para este efecto se diseñen, como son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato y la recocción de la confianza popular, principalmente.

### **2.5.1. El Referéndum**

Éste faculta a los ciudadanos, a manifestar su aprobación o desaprobación sobre la expedición de una ley a través del voto; mismo que deberá representar la mayoría absoluta de todos aquellos que participan en dicho proceso. Así el referéndum permite que las decisiones legislativas sean examinadas por la ciudadanía, previa su entrada en vigor, con el objeto de verificar si las mismas corresponden, o no, al interés general.

Significa en la práctica, que para que una decisión legislativa trascendente sea válida y por lo tanto pueda entrar en vigor, es necesario que los ciudadanos aprueben su contenido, sin que esto signifique la transferencia de las atribuciones de los representantes a la ciudadanía, sino simplemente funciona como un medio de control de los actos de dicho órgano.

Para ejercitar esta facultad, se establecen limitantes respecto a la materia sobre la cual versa la ley a verificar, así como sobre el porcentaje de votos requerido para impedir la promulgación de la ley y el momento histórico del que se trate.

De acuerdo con Covian Andrade:<sup>73</sup> “Desde el punto de vista de su procedencia, el referéndum puede ser facultativo u obligatorio, mientras que en cuanto a su materia puede ser constitucional o legislativo. Los propósitos de un referéndum son aprobatorios o abrogatorios y en cuanto a sus efectos sus resultados son potestativos o vinculatorios.”

En cuanto a si es facultativo, se refiere a que el órgano encargado de la función legislativa puede, discrecionalmente, decidir si se aplica o no el referéndum a las leyes que de éste emanan, o bien, hacerlo si un número de ciudadanos lo solicita; y será obligatorio cuando el proceso legislativo lo contempla como parte del mismo.

Los propósitos a los que alude el autor serán aprobatorios, cuando el resultado tenga como fin aceptar la entrada en vigor de una norma y a *contrario sensu*, cuando se resuelva sobre la pérdida de la vigencia de una ley, será abrogatorio.

---

<sup>73</sup> Covian Andrade, Miguel. El Sistema Político Mexicano, Legitimidad Electoral y Control del Poder Político. Editorial CEDIPC. México, 2004, p.p. 311-312.

La materia del mismo podrá ser constitucional, cuando la norma objeto del referéndum sea una reforma a la Constitución, o bien, en su caso, la aprobación a una nueva Constitución; y legislativa, en el caso de cualquier otro ordenamiento legal, de rango inferior, que sea competencia del órgano Legislativo emitirla.

En cuanto hace a los efectos, pueden ser potestativos cuando el órgano Legislativo puede aceptar o no el resultado de la decisión de los ciudadanos, o vinculatorios, cuando forzosamente debe ser obedecido por dicho órgano.

### **2.5.2. El Plebiscito**

En éste, al igual que en el referéndum, los ciudadanos participan en una consulta para tomar una decisión de Estado, la única variante en este caso, es la materia sobre la cual se va a decidir, ya que en el particular, se resolverá sobre situaciones concretas que no son materialmente legislativas, como son: la decisión política de un gobierno, una propuesta concreta de un gobernante, la política general de un consejo de ministros o la permanencia de un jefe de

gobierno en el poder,<sup>74</sup> entre muchos otras que se puedan suscitar; por lo que las demás características que revisten la figura del referéndum así como sus limitantes, son aplicables a ésta.

### **2.5.3. La iniciativa popular**

Esta figura prevé la posibilidad, de que los ciudadanos comunes propongan la aprobación, derogación, abrogación o modificación de normas generales a los órganos encargados de realizar esta tarea; sin que dicha iniciativa necesariamente provenga de los miembros integrantes de tales órganos, o de cualquier otro sujeto de derecho público que tenga facultades legales.<sup>75</sup>

La iniciativa popular no sustituye la labor que realizan los órganos encargados de dicha tarea, pues además de que no pierden su derecho de creación de leyes, los ciudadanos únicamente realizan la propuesta y el órgano competente continúa con el procedimiento legal correspondiente; lo que puede resultar en una aprobación, modificación o una desaprobación de la misma, además de que

---

<sup>74</sup> Covian Andrade, Miguel. El Sistema Político... Ob. cit. p. 317.

<sup>75</sup> Cfr. Ibid. p. 303.

constitucionalmente se establecen límites para determinadas materias; el número de sujetos necesarios, así como la época en que puede hacerse dicha petición.

#### **2.5.4. La Revocación de Mandato**

La revocación del mandato político consiste, en que una vez que los representantes populares se sitúan en la etapa del ejercicio del poder político y empiezan a tomar decisiones, los ciudadanos tienen el derecho de revocar el mandato que les han otorgado, cuando éstos no cumplan con el cargo conferido en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en las leyes.<sup>76</sup>

Así, los representantes populares que desobedezcan el mandato para el que fueron electos, además de la responsabilidad que se les finque, en su caso, podrán ser sustituidos antes de terminado su encargo, si es voluntad de los electores que eso suceda; lo que podrá llevarse a la práctica a través de un plebiscito, cumpliendo

---

<sup>76</sup> Cfr. Ibid. p.320.

con los requisitos de ley y de acuerdo a las limitantes que se establezcan en la Constitución.

### **2.5.5. La Revocación de la Confianza Popular**

Este medio de control permite, que los ciudadanos inicien el procedimiento de responsabilidad política en contra de los representantes populares. Habrá que aclarar que la responsabilidad política es “una forma de control del poder que detentan y ejercen los miembros del gobierno, característica de los regímenes parlamentarios”,<sup>77</sup> en la que la asamblea se encuentra posibilitada para retirar la confianza de la que son sujetos los gobernantes y por lo tanto a removerlos del cargo que ostentan, originado por el mal desempeño del gobierno, aunque éste se encuentre apegado a derecho.

La figura de la revocación de la confianza popular se establece con el objeto, de que sea un porcentaje de ciudadanos, que se oponen a que los miembros del gobierno y de la administración continúen

---

<sup>77</sup> Ibid. p.324.

en funciones, los que la soliciten. Dicha solicitud deberá hacerse ante el órgano encargado de resolver sobre la responsabilidad política del funcionario, ya sea un Parlamento o una Asamblea y en su caso un Tribunal Constitucional quien decidirá conforme al procedimiento establecido en la ley. Además si ésta resultare en la confirmación del mandato del funcionario o representante, no será posible presentar un nuevo procedimiento durante el mismo período legislativo ordinario y el siguiente.<sup>78</sup>

## **2.6. Consideraciones Finales**

Los mecanismos de control político ciudadano dan muestra de la posibilidad que existe en la actualidad, para contener los actos del poder político que contrarían la voluntad popular, pues si la democracia es el gobierno del pueblo, electo por el pueblo, instaurado para su beneficio y ejercitado a través de representantes populares, es obvio que existe la necesidad de evitar que esos representantes se vuelquen en contra de los ciudadanos.

---

<sup>78</sup> Covian Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo. Ob. cit. p. 327.

La teoría clásica indica, que el control del poder (y por lo tanto de los representantes que lo ostentan), depende en mucho de la forma de gobierno que se prevea, así como la distribución de funciones que se realice entre los órganos constituidos del Estado, ya que este diseño limitara en gran medida los actos de poder político. La realidad nos indica que en los regímenes democráticos, no es suficiente. Por ello es necesaria una colaboración mas activa de la ciudadanía en los procesos de control del poder, participando a través de mecanismos como son: el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, entre otros.

Además, si lo que se busca es consolidarse como una democracia, en todo el sentido de la palabra, no basta con “permitir” el voto libre de todos los ciudadanos del Estado, o bien, que se admita la formación de partidos políticos para contender por los puestos de representación popular; es necesario también legitimar a los gobernantes y sus actos mediante la aprobación ciudadana, que incluye la opinión de todos los sectores sociales y no precisamente de aquellos que en un momento se encuentran formalmente en el poder, sin olvidar por supuesto los aspectos económico y social, los que por un lado llevaría a un desarrollo igualitario de los ciudadanos

y por el otro en una repartición de la riqueza equitativa, lo que permitiría la consolidación del Estado como una verdadera democracia, en donde los ciudadanos realmente participan en el desarrollo de su gobierno.

## CAPÍTULO TERCERO

### LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER POLÍTICO EN EL ESTADO

**SUMARIO:** Introducción. **3.1. Detentadores del Poder Político.** **3.2. Control del Poder Político.** **3.3. El Control del Poder en la Historia.** **3.4. Tipos de Control del Poder Político:** 3.4.1. Controles Intraorgánicos; 3.4.2. Controles Interorgánicos; 3.4.3. Control Político y Control Jurídico. **3.5. Mecanismos de Control Político.** **3.6. Responsabilidad de los Servidores Públicos:** 3.6.1. Responsabilidad Jurídica; 3.6.2. Responsabilidad Política. **3.7. Mecanismos de Control Político en el Derecho Comparado:** 3.7.1. España; 3.7.1.1. Sanción de Leyes, 3.7.1.2. Referéndum, 3.7.1.3. Informes, 3.7.1.4. Comparecencias, 3.7.1.5. Comisiones de Investigación, 3.7.1.6. Cuestión de Confianza, 3.7.1.7. Moción de Censura, 3.7.1.8. Disolución del Parlamento; 3.7.2. Estados Unidos: 3.7.2.1. Veto Presidencial; 3.7.2.2. Facultades de Investigación del Congreso; 3.7.2.3. Veto Legislativo; 3.7.2.4. Facultades de Nombramiento; 3.7.2.5. Juicio político o Impeachment; 3.7.2.6. Facultades de Guerra; 3.7.2.7. Poderes Incidentales. 3.7.3. Argentina: 3.7.3.1. El Veto y la Insistencia; 3.7.3.2. Decretos de Necesidad y Urgencia; 3.7.3.3. Juicio Político; 3.7.3.4. Derecho de Iniciativa; 3.7.3.5. Consulta Popular; 3.7.3.6. Requerimiento de Informes; 3.7.3.7. Interpelaciones; 3.7.3.8. Comisiones Investigadoras; 3.7.3.9. Auditorías. 3.7.4. Chile: 3.7.4.1. Fiscalización de los Actos de Gobierno; 3.7.4.2. Contendidas de Competencia; 3.7.4.3. Tratados Internacionales; 3.7.4.4. Juicio Político; 3.7.4.5. Veto Presidencial; 3.7.4.6. Plebiscito; 3.7.4.7. Iniciativa Legislativa Exclusiva; 3.7.4.8. Conformación del Senado.

#### Introducción

Si bien el poder político se encuentra distribuido en todos aquellos factores reales de poder que forman parte de la realidad estatal, también es cierto que formalmente los únicos que se contemplan en

normas jurídicas son aquellos que realizan las funciones públicas a través de las instituciones del Estado, por lo que la teoría del control del poder político va encaminada a evitar la arbitrariedad en el poder, a través de mecanismos que se encarguen de prevenir, corregir y castigar cualquier abuso en el ejercicio del mismo.

Es importante señalar que la materia del control del poder no es un invento de la época moderna, diversos han sido los autores que sustentan la idea de realizar un efectivo control del ejercicio del poder, que si bien se hacía imposible en los regímenes autocráticos, en las democracias actuales se exige que los gobernantes actúen con moderación y si la realización de esta tarea no ha sido posible por la propia voluntad de los sujetos en el poder, se diseñan mecanismos especializados con el objeto de impedir por un lado y rectificar por el otro, el modo de gobernar.

Ahora bien, es necesario distinguir los diferentes tipos de control que se establecen en el Estado democrático moderno, atendiendo al régimen de gobierno prevaleciente, además atendiendo a la naturaleza del órgano que realiza dicha tarea, pues es claro que si bien distinguimos el control que realizan los órganos constituidos de

cada realidad estatal, también es cierto que los mecanismos utilizados varían si se trata de un régimen parlamentario o presidencial, pues las funciones que desempeñan los órganos en su respectivo gobierno se modifica, además de que la participación en éstos por parte de lo ciudadanos puede o no contemplarse, dependiendo del grado de desarrollo democrático que impere en dicha realidad.

Asimismo, con el creciente ímpetu de las sociedades actuales por lograr que sus gobiernos se desenvuelvan en un marco de legalidad y legitimidad, es necesario establecer un régimen de responsabilidad legal para todos aquellos servidores públicos que infrinjan las disposiciones legales, que conlleve la imposición de sanciones por parte de un tribunal o una autoridad administrativa, dependiendo de la infracción cometida; pero resulta igualmente trascendente que se contemple la responsabilidad política como sanción, cuando un funcionario pierda la confianza de sus electores.

Es menester analizar el comportamiento de los mecanismos de control en Estados considerados democráticos, con el objeto de saber de que manera se realiza esta tarea y en que situaciones se

utiliza cada uno de ellos, pues esto nos dirá que tan democráticos resultan; además de realizar un ejercicio comparativo entre los regímenes de gobiernos extranjeros y el Estado mexicano, dando así pie a la autocrítica, favorable o desfavorable, pues es importante entender como nos encontramos ante el mundo, para medir los grados de evolución en materia democrática existentes en el país y el avance que tenemos en la materia de control.

### **3.1. Los Detentadores<sup>79</sup> del Poder Político**

Si bien hemos analizado en capítulos anteriores lo referente al poder, es menester aclarar en particular a que nos referimos cuando hablamos de “Poder Político”, pues a diferencia del genero poder, esta especie se define como “la capacidad que posee un actor de la vida política para obligar a otro a realizar un acto determinado; se diferencia de la influencia por su carácter obligatorio, por el eventual recurso de la coacción y se distingue de la autoridad por la ausencia de toda precisión en cuanto a su

---

<sup>79</sup> El término detentadores se utiliza en la misma acepción que le da Loewenstein en su Teoría Constitucional y no de manera despectiva o como lo señala el Diccionario de la Real Academia de la lengua Española: “retener y ejercer ilegalmente algún poder o cargo público”.

carácter de legitimidad”,<sup>80</sup> por lo que formalmente el poder político se encuentra depositado en la persona de los integrantes de los órganos constituidos, cuyas atribuciones emanan de la Constitución y de las normas secundarias y que si bien el poder político no es exclusivo de estos, para efectos de la materia de control, los detentadores de poder son formales, cuando se hace referencia a “órganos y autoridades y correspondientes funcionarios que están encargados por la Constitución del Estado de desempeñar determinadas funciones en interés de la sociedad estatal. El poder político que ellos ejercen está unido al cargo, y a través sólo del cargo se atribuye el dominio al detentador del mismo.”<sup>81</sup>

De acuerdo a la “Teoría Constitucional” de Karl Loewenstein,<sup>82</sup> podemos encontrar cuatro diferentes tipos de detentadores formales del poder:

---

<sup>80</sup> La politique. Director Jean Luc Parodi. cit. por Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México. 1978. p. 379.

<sup>81</sup> Loewenstein, Karl. Ob. cit. p. 36.

<sup>82</sup> Aunque Loewenstein no lo contempla así en su teoría, los ciudadanos aún y no participando en los partidos políticos configuran un detentador real de poder, toda vez que estos en el ejercicio de los controles ciudadanos del poder político, participan directamente, sin necesidad de la intermediación de un partido político y el resultado será expresión de su voluntad.

- a) El gobierno: entendido como el órgano ejecutivo, encargado principalmente de tomar y ejecutar las decisiones necesarias en el marco de las normas constitucionales.
  
- b) La Asamblea o Parlamento: como órgano que representa los intereses de los destinatarios del poder y encargado principalmente en la elaboración de la legislación y en ocasiones de mantener controles sobre el gobierno.
  
- c) Los Tribunales de Justicia: cuando estos desarrollan una tarea de control de la constitucionalidad y no cuando únicamente resuelven problemas de mera legalidad.
  
- d) Los destinatarios de poder: cuando se constituyen en partidos políticos, pues participan activamente en los procesos del poder y son estos quienes finalmente formaran gobierno en los Estados democráticos.

Además de estos a los que hacemos referencia, existen sujetos de poder informales o cuyo fundamento no se encuentra establecido en un ordenamiento legal; es el caso de los medios de

comunicación, las agrupaciones religiosas, las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones de trabajadores o empresarios, que en la realidad representan una influencia significativa en la toma de decisiones de la cosa pública y por lo tanto resultan ser un factor real de poder; pero que no pueden ser controlados por la misma vía que los formales, comenzando por su naturaleza jurídico-política y atendiendo a los fines que persiguen cada uno de ellos.

### **3.2. Control del Poder Político**

Ahora bien, la materia del control del poder surge de la necesidad de limitar los abusos en el ejercicio del poder político por parte de los sujetos del mismo, pues si bien es cierto que por un lado la autoridad de los sujetos en el poder es indispensable para llevar a cabo los fines de la sociedad estatal, y por el otro que la libertad bajo la autoridad de éstos es igualmente indispensable, alcanzar el justo medio es posible únicamente si el ejercicio del poder político es controlado adecuadamente,<sup>83</sup> a través de mecanismos diseñados exclusivamente para restringir o limitar su actuar.

---

<sup>83</sup> Cfr. Karl Loewenstein. Ob. cit. p. 18

Además, en un Estado que se considere a si mismo como democrático, deberán existir mecanismos o instituciones gracias a las cuales el poder político, en sus tres etapas (origen, ejercicio y fines), se encuentre distribuido y los encargados de ejercer el mismo se encuentren sujetos al control de los destinatarios de dicho poder,<sup>84</sup> por lo que es necesario instrumentar como parte del Estado democrático el control de la constitucionalidad y el control de legitimidad de los actos del poder político, pues por un lado se hace obligatorio que el mandato se origine y se ejercite de acuerdo a lo establecido en las normas constitucionales y por el otro que durante su ejercicio tenga el respaldo popular, pues no basta con que un candidato haya sido electo legalmente, es necesario que durante el desarrollo de sus funciones como representante popular, sus actos correspondan a la voluntad de los electores.

De lo anterior se desprende que existe el control encargado a los órganos del Estado para verificar que los actos del poder político correspondan a la Constitución; además del control de la legitimidad, que será responsabilidad de los ciudadanos integrantes de la organización estatal y que tendrá como fin verificar que los

---

<sup>84</sup> Ibid. p.149.

actos que realicen los representantes populares correspondan con la voluntad popular.

### **3.3. El Control del Poder en la Historia**

Desde la época del filósofo Platón se ve reflejada en sus escritos, la preocupación que se tenía por la contención de las manifestaciones abusivas de poder. En su “República”, hace referencia a los “guardianes” del gobierno como: “Aquellos que además de la facultad de ejercer el poder tienen a su cargo la tarea de impedir que el poder mismo se desvíe”,<sup>85</sup> pues intentaba evitar que el poder fuera utilizado sin restricción alguna, es por eso que Platón limita la vida privada de los servidores públicos, pues considera que: “Si el hombre de gobierno dispone de atribuciones que exceden a las del hombre común, bien está que en otros aspectos tenga menores derechos.”<sup>86</sup>

También, en su libro “La Política”, encontramos que Aristóteles, al plantear su modelo ideal de Constitución, hace referencia a la

---

<sup>85</sup> Valadés, Diego. El Control del Poder. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México. 2006. p. 137.

<sup>86</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 138.

necesidad de que los titulares del poder rindieran cuentas, pues dentro de los tres elementos que para él deben contener las constituciones, además de hacer una clara división de las funciones de los órganos estatales y la encomienda que cada uno tiene, establece como obligación la rendición de cuentas de los magistrados,<sup>87</sup> claramente con la finalidad de impedir el ejercicio ilimitado del poder que poseían.

Hobbes en cambio, al hacer un análisis de la Roma antigua, percibe que el control venía aparejado de la división del poder o de la diferenciación de las funciones entre el pueblo y el Senado, pues esto permitía el control recíproco y daba la posibilidad de defenderse en contra de los abusos durante el cesarismo,<sup>88</sup> aunque paradójicamente Hobbes manifiesta que: “Los que hacen esa división, agrega, una de dos: o no dividen el poder mismo sino que el poder de verdad se lo dan a los que controlan el dinero o, si lo dividen, disuelven el Estado”,<sup>89</sup> pues refiere que si acaso existiera un poder más grande al Estado, éste, en realidad, sería el Estado mismo.

---

<sup>87</sup> Cfr. Loc. Cit

<sup>88</sup> Cfr. Ibid. p.141

<sup>89</sup> Hobbes, Thomas. El ciudadano. 1993. cit. por Valadés, Diego. Ob. cit. p. 141.

Asimismo, en Montesquieu y su teoría de la separación de poderes, se distingue la influencia de “Germania”, escrita por Tácito, en donde establece que: “El poder de los reyes (germanos) no es ilimitado ni arbitrario”,<sup>90</sup> pues “allí es donde se encuentra la idea profunda de la separación de poderes: en los límites políticos impuestos a la autoridad, y en la razonabilidad de sus actos”,<sup>91</sup> estos límites traducidos en normas imperativas que deberán ser cumplidas por la autoridad, pues son la mismas las que delimitan su competencia.

### **3.4. Tipos de Control del Poder Político**

La clasificación de los diversos tipos de control ha surgido de los diferentes aspectos que abarca el control del poder político, pues dependiendo del punto de vista del autor es como se ha analizado el fenómeno del control del poder, así podemos diferenciar que las clasificaciones se pueden dar por el objeto o sujeto a controlar, o atendiendo a la temporalidad de la aplicación del mismo, esto es, antes o después de que se manifiesten los actos, así como

---

<sup>90</sup> Cfr. Ibid. p. 142.

<sup>91</sup> Loc. Cit.

atendiendo al órgano que realiza dicho control, o bien, a su ámbito de actuación.

Para efectos de este trabajo consideraremos como criterio de análisis, el ámbito de actuación en el que se lleva a cabo el control, por lo que se analizarán por un lado, los controles que se dan al interior de los órganos constituidos (intraorgánicos) y más a fondo aún, los que se manifiestan en la relación que se da entre los diferentes órganos del poder y el electorado (interorgánicos).

### **3.4.1. Controles Intraorgánicos**

De acuerdo con la teoría de los controles horizontales de Loewenstein,<sup>92</sup> existen mecanismos que se utilizan para controlar las manifestaciones de poder dentro de un mismo órgano de Estado, los cuales son llamadas controles intraorgánicos. Para dar más claridad al concepto, se puede ejemplificar en el caso de México, cuando para que sea aprobada una ley en el Congreso mexicano, es necesario que la Cámara de origen envíe el proyecto

---

<sup>92</sup> Cfr. Loewenstein, Karl. Ob. cit. p. 233.

de ley a la Cámara revisora, para que ésta dé su visto bueno; como sabemos ambas Cámaras forman parte de un mismo órgano estatal encargado de realizar la función legislativa, pero al mismo tiempo esta función se atribuye a los diferentes miembros que lo integran, los que tendrán que actuar en conjunto para que pueda surgir como realidad, lo que se traduce en un control recíproco entre integrantes del órgano, o como dice Huerta Ochoa: “formas de organización de un mismo poder que implican la realización conjunta de funciones”.<sup>93</sup>

### **3.4.2. Controles Interorgánicos**

Al dividirse las funciones estatales, con el objeto de evitar la concentración de poder en un solo ente, se crean órganos encargados de desarrollar una función estatal particular, éstas que sumadas dan cabida a la realización de los fines estatales.

La competencia de cada uno de los órganos se encuentra establecida en la Constitución del Estado. Cada órgano desarrolla

---

<sup>93</sup> Huerta Ochoa, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político. Editorial UNAM. México. 2001. p. 114.

una tarea diferente, dentro de las cuales se encuentran controles recíprocos, que se manifiestan como actos que hacen necesaria la intervención de uno de los órganos en la toma de decisiones o la sanción de determinado acto emanado de otro órgano estatal, pues como bien lo menciona Loewenstein: los “controles interorgánicos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder”,<sup>94</sup> intentando evitar el abuso de poder que puede significar el libre arbitrio en la realización de actos de carácter público y que conlleven una afectación a toda la comunidad estatal, pues debe de entenderse que “el proceso del poder consiste en el interjuego de los cuatro detentadores del poder que participan por igual en él: electorado, parlamento, gobierno y los tribunales”<sup>95</sup>.

Así, las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, en las que ha sido fragmentado el poder estatal, como establece la teoría clásica de la división de poderes, recaen en órganos constituídos, como son: una Asamblea o Parlamento, en el caso de la función legislativa; un órgano Ejecutivo, que recae regularmente en manos de un jefe de gobierno y en uno Judicial, que es representado por un tribunal o

---

<sup>94</sup> Loewenstein, Karl. Ob. cit. p. 253.

<sup>95</sup> Ibid. p. 233.

corte de justicia, además que en algunos Estados existe una función exclusiva de control de la constitucionalidad, que se encarga a un Tribunal Constitucional o de Constitucionalidad, teniendo entre ellos la misma jerarquía y realizando funciones recíprocas de control interorgánico.

El mismo Loewenstein<sup>96</sup> señala, que en una democracia en donde se da la interrelación de los “detentadores del poder” existen cuatro clases de controles interorgánicos:

- Del Legislativo al Ejecutivo
- Del Ejecutivo al Legislativo
- Del Judicial frente al Legislativo y Ejecutivo
- Del Electorado hacia los otros tres detentadores del poder.

Esto sirve, por una parte, para que las funciones de gobierno tengan participación de por lo menos dos órganos constituidos y por lo tanto un control recíproco de su actuar, o bien, que uno de los órganos de poder esté habilitado por la Constitución para intervenir

---

<sup>96</sup> Cfr. Ibid. p.253

unilateralmente en la actuación de otro, con la finalidad de frustrar su mal actuar.

El equilibrio que exista entre las facultades de cada uno de estos órganos definirá el tipo de gobierno al que se encuentra sujeto cada uno de los Estados, pudiendo ser regímenes parlamentarios o presidenciales, sujetos a control de la constitucionalidad de sus actos; sujetos a control de la legitimidad del poder a través de mecanismos de participación ciudadana o carentes de éstos.

### **3.4.3. Control Político y Control Jurídico**

Habrá que hacer la distinción entre control jurídico del poder político y de los controles políticos del poder, que desarrollan los órganos constituidos y en su caso los ciudadanos.

Manuel Aragón<sup>97</sup> menciona que son cuatro las diferencias básicas que existen entre el control jurídico y el político; empezando por el carácter objetivado del primero de éstos, a diferencia del carácter

---

<sup>97</sup> Cfr. Aragón, Manuel. Constitución, Democracia y Control. Editorial UNAM. México. 2002. p. 136.

subjetivo del segundo, toda vez que en el caso del jurídico el control se hace atendiendo a un conjunto de normas jurídicas existentes, en cambio el control político es subjetivo, ya que ésta tarea se realiza por la libre apreciación del órgano controlador sin tomar como parámetro una norma, pues en éste “el parámetro es de composición eventual y plenamente disponible”.

Como segunda diferencia encuentra, que la valoración que se haga del objeto de control, en el caso de del control jurídico, se basa en razones jurídicas sometidas a reglas de verificación; y en el cuanto hace al control político las causas son políticas y por lo tanto son de oportunidad.

Asimismo, el autor nos señala el carácter “necesario” del control jurídico, toda vez que el mismo deberá ser ejercitado cada vez que se solicite, aunado a que si el resultado es negativo el órgano encargado de la tarea de control deberá emitir una resolución; mientras que en el caso del control político es voluntario, pues es potestad del controlante hasta en tanto no se encuentre obligado por ley y de resultar negativo no necesariamente se emite una sanción; además de que los órganos a los que se les encomienda la

tarea de control son diferentes, ya que uno de ellos es imparcial e independiente, y se encuentra dotado de especial conocimiento técnico para entender de cuestiones de derecho, mientras que el otro está a cargo de órganos políticos.

Por lo antes dicho, podemos distinguir entre el control de la constitucionalidad y el de legalidad de los actos del poder político, encomendados a un órgano especial que se encargara de resolverlos; y del meramente político que realizan los otros órganos constituidos entre sí y los ciudadanos, no necesariamente en conjunto, sino cada quien de acuerdo al acto sujeto a control y en relación a las facultades y competencia conferidas constitucional y legalmente.

### **3.5. Mecanismos de Control del Poder Político**

Será llamado mecanismo de control, al instrumento constitucional diseñado con el objeto de ejercer la actividad controladora, por lo que como hemos venido analizando, para saber que mecanismos de control deberán ser utilizados, es necesario atender a la forma

de gobierno y al tipo de Estado existente, pues en un régimen parlamentario la función que realizan los órganos Ejecutivo y Legislativo no son iguales a los que se llevan a cabo en uno presidencial, por lo que los controles, por lo menos de estos dos órganos, son distintos; siendo similares en cambio aquellos que ejercen los tribunales judiciales, que en esta materia se encargan del control de la constitucionalidad. Además, el tipo de Estado es importante toda vez que si nos encontramos en un Estado democrático se deberán considerar los mecanismos de control por participación ciudadana, en cambio, en uno autocrático será prácticamente imposible tomarlos en cuenta.

Ahora bien, claramente se distingue que “el control del poder supone dos niveles distintos de acción: por un lado, los que el poder se autoaplica y, por otro, los que resultan de la actividad ciudadana”,<sup>98</sup> por lo que sin importar la forma de gobierno de la que se trate, se pueden distinguir dos clases diversas de mecanismos para el control del poder político: los mecanismos orgánicos y los ciudadanos.

---

<sup>98</sup> Valadés, Diego. Ob. cit p. 12.

Los orgánicos son aquellos que única y exclusivamente ejercen los órganos públicos, tales como: el veto presidencial, las comparecencias, la disolución del Parlamento (en el caso de un gobierno parlamentario), la ratificación de nombramientos, entre otros. En cambio los controles ciudadanos, utilizados indistintamente en los regímenes presidenciales o parlamentarios verdaderamente democráticos, son aquellos que se refieren a los mecanismos implementados con el objeto de que el ciudadano común y corriente, participe activamente en las decisiones importantes o significativas del Estado a través del plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, o cualquier otro instrumento destinado a la participación por parte del ciudadano que tenga fuerza vinculante para obligar a acatar el resultado por parte de la autoridad.

### **3.6. Responsabilidad de los Servidores Públicos**

Una vez aclarados los mecanismos de control entre los órganos y los ciudadanos, es menester recordar que las decisiones estatales no son tomadas por los órganos como tales, sino por individuos que

los conforman y que (teóricamente) representan los intereses de los ciudadanos, por lo cual, es necesario, establecer al mismo tiempo obligaciones para los representantes y servidores públicos, con motivo de la importante tarea que conlleva la realización de funciones de gobierno, de esta manera se crea un sistema de responsabilidades de los servidores públicos; tanto jurídicas, como políticas, previendo así una sanción en caso del abuso de facultades o el incumplimiento de las disposiciones legales, por parte de los integrantes de los órganos de poder público.

### **3.6.1. Responsabilidad Jurídica**

Debe aclararse, que la diferencia entre un servidor público en funciones y un ciudadano común se funda, principalmente, en el libre albedrío, toda vez que el ciudadano común tiene completa libertad de actuar mientras su conducta no contravenga las disposiciones legales, pues para éste todo lo que no está prohibido está permitido, en cambio el servidor público se encuentra obligado por el cargo que ostenta a conducirse tal cual la norma lo dispone, y en este caso, solo podrá realizar aquello que expresamente

disponga la ley; por lo tanto, para que sea dable fincar una responsabilidad a un servidor público, es necesario que exista una violación a la norma jurídica positiva por parte del servidor público, ya sea por omitir realizar una conducta determinada en la ley, o bien, por realizar aquello que se encuentra prohibido.

Es dable hacer notar, que esta contravención al ordenamiento jurídico deberá ser en el ejercicio de su encargo, “en su carácter de detentador formal de poder político y con relación al servicio público que le ha sido encomendado”<sup>99</sup>, y no cuando actúa como particular, aunque finalmente esto depende de la legislación que se establezca al respecto en cada Estado.

### **3.6.2. Responsabilidad Política**

A diferencia de la jurídica, la responsabilidad política, contemplada comúnmente en los regímenes parlamentarios, no se refiere a la contravención de ordenamientos jurídicos, pues como bien señala Covian Andrade: “Para exigirla no es necesaria la infracción de

---

<sup>99</sup> Covian Andrade, Miguel. El Sistema Político Mexicano... Ob. cit. p. 360.

normas jurídicas y porque tampoco están previstas en la ley necesariamente, las causas enunciativas o limitativas que la originan”,<sup>100</sup> toda vez que ésta se refiere mas bien a cuestiones de confianza en el ejercicio de su encargo, por parte de los electores, pues es menester que desde el origen y durante el ejercicio del mismo, el representante popular tenga la aprobación mayoritaria de quienes lo eligieron, pues “de lo que responde el miembro del gobierno no es de la ilegalidad de sus decisiones sino de la ilegitimidad de éstas”,<sup>101</sup> de lo que se colige que ésta le será exigida cuando a consideración de los ciudadanos se haya perdido la confianza brindada en un principio por la forma de ejercer el mandato encomendado, por lo que será necesario removerlo y elegir otro que cumpla con las expectativas deseadas.

### **3.7. Mecanismos de Control Político en el Derecho Comparado**

En este apartado analizaremos los mecanismos de control político existentes en diversos Estados, como son: España, Estados Unidos, Argentina y Chile, mismos que fueron elegidos por que

---

<sup>100</sup> Ibid. p. 361.

<sup>101</sup> Loc. Cit.

representan regímenes de gobierno diferentes, además de que algunos de estos países han tenido una gran influencia en el desarrollo institucional del Estado mexicano. Dado lo cual estudiaremos, cómo actúan los controles en un régimen parlamentario, como lo es el caso español y un sistema presidencial, como en el caso de los Estados Unidos; y las modalidades de éste último con los latinoamericanos, para después compararlos con lo que actualmente vive México en esta materia.

### **3.7.1. España**

El artículo primero de la Constitución española, nos dice que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, cuya forma política es la monarquía parlamentaria, de lo que se desprende que el Poder Ejecutivo español se encuentra dividido. Por un lado encontramos al Consejo de Ministros encabezado por el presidente del gobierno, quien ejerce como jefe de gobierno y por el otro a la Corona, encabezada por el Rey, quien tiene funciones de jefe de Estado; el Poder Legislativo se encuentra depositado en las Cortes Generales, que son el órgano que

representa al pueblo español, dividido en dos Cámaras, el Congreso de Diputados y el Senado; el Poder Judicial se encuentra depositado en el Tribunal Supremo, como órgano máximo y en rango descendiente en los juzgados y tribunales que se encargan de resolver conflicto de legalidad. Además cuentan con el Tribunal Constitucional, independiente a los otros órganos y cuya competencia se refiere exclusivamente a resolver conflictos de constitucionalidad.

Ahora bien, la relación de control que existe entre los poderes Legislativo y Ejecutivo será la analizada en este apartado, toda vez que el control que ejerce tanto el Poder Judicial, como el Tribunal Constitucional español, son de naturaleza jurisdiccional, por lo que el control que realizan sobre los otros órganos corresponde más al control de la constitucionalidad y al de legalidad que al meramente político, por lo que líneas mas adelante se entrará al estudio de los mecanismos de control político vigentes en el Estado español, con el objeto de conocerlos y más adelante compararlos con los que actualmente contempla la Constitución mexicana.

### **3.7.1.1. Sanción de Leyes**

Esta tarea de control se encuentra, en el caso de España, encomendada al Rey, como está contemplado en la Constitución en el artículo 62, que establece la competencia de la Corona y en donde señala que es tarea del Rey “sancionar y promulgar las leyes”, además el artículo 92 de la misma Constitución establece que el Rey tendrá un plazo de quince días para sancionar las leyes que han sido aprobadas por las Cortes Generales, promulgándolas y ordenando su inmediata publicación, así de simple pues la legislación española no contempla la institución del veto por parte del Rey, además de que la legislación no contempla la posibilidad de que el Rey se niegue a sancionar, promulgar y ordenar la publicación de la ley, por lo que mas que un mecanismo de control es una forma de intervención exclusiva de la Corona en la función pública.

### 3.7.1.2. Referéndum

Como bien lo establecimos en capítulos precedentes, el referéndum se instituye como un mecanismo en el que los ciudadanos participan en determinada decisión que resulte trascendental para el Estado, mismo que contempla el artículo 92 de la Constitución española y que de acuerdo a Diego Valadés:<sup>102</sup> “El punto de control se localiza en que la convocatoria corresponde al Rey, a propuesta del presidente del gobierno y previa autorización del Congreso” , ya que se hace necesario el consenso de los órganos de gobierno para tomar la decisión, además de lo anterior, el control sería por parte del electorado, que obligaría, aún en contra de su voluntad, a los órganos de poder público a cumplir con la decisión tomada.

Aunque finalmente el referéndum que contempla la legislación española no puede considerarse como un instrumento de naturaleza democrática, ni como un mecanismo de control ciudadano, ya que carece de fuerza vinculante, toda vez que éste es un mero acto consultivo y por lo tanto la decisión que se tome puede o no ser respetada por los órganos de poder público.

---

<sup>102</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 205.

### 3.7.1.3. Informes

El artículo 109 constitucional, contempla la posibilidad de que el Parlamento solicite informes a través de los presidentes de las comisiones o de las Cámaras, que precise del gobierno, incluyendo sus Departamentos y de las Comunidades Autónomas, esto con el fin de allegarse de la información que considere necesaria, de la que posiblemente pueda conllevar el ejercicio de alguna otra facultad parlamentaria, pero que en si misma solo representa la compilación de elementos de carácter documental, aunque “es difícil pensar en las funciones de control sin contar con elementos informativos que le den el soporte adecuado”<sup>103</sup>. Dentro de estos informes se contempla aquel, en el que el presidente del gobierno, acude a la Cámara a debatir con los presidentes de todos los grupos parlamentarios, la situación en la que se encuentra el país, lo que se lleva a cabo una vez al año, conforme a lo que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 196 y 197).

Es considerado como mecanismo de control debido a que uno de los órganos del gobierno, representado por uno de los miembros del

---

<sup>103</sup>Ibid. p. 214.

gabinete, se encuentre obligado jurídicamente a rendir la información que se le requiere, además de la posibilidad que esa misma información pueda ser utilizada para otras decisiones por parte del Parlamento.<sup>104</sup>

#### **3.7.1.4. Comparecencias**

De acuerdo con lo que establece la Constitución española, en su artículo 110: “Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”, concepto que se refiere a los ministros, vicepresidentes y el presidente del gobierno,<sup>105</sup> esto con la intención de cuestionarlos respecto a temas de interés general y de importancia para el desarrollo de la función pública.

Pero además de la obligación de los miembros del gobierno de acudir al llamado del Parlamento, la Constitución prevé la posibilidad de que estos acudan por *motu proprio* a las sesiones del Parlamento, con el fin de hacerse oír ante éste o ante las

---

<sup>104</sup> Cfr. Ibid. 215.

<sup>105</sup> Cfr. Ibid. p. 217.

comisiones, permitiendo que se externe la opinión del gobierno en el debate de las Cámaras.

Además se contempla la realización de preguntas e interpelaciones por parte del Parlamento hacia el gobierno, con la intención de fiscalizarlo, a través de la solicitud de información o explicaciones. Las preguntas pueden referirse a cualquier tema en el que de alguna manera participe el gobierno, “mientras que las interpelaciones afectan a las conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del gobierno, bien de algún departamento ministerial, lo que supone reservarlas para temas de marcado interés general”,<sup>106</sup> por lo que las interpelaciones se formularan durante la sesión en pleno, a diferencia e las preguntas que podrán ser contestadas también en las comisiones o por escrito, que deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Cámara.

---

<sup>106</sup> WEB: <http://www.congreso.es/>

### **3.7.1.5. Comisiones de Investigación**

Éstas son nombradas por las Cámaras en su conjunto, o en lo particular, según lo establece el artículo 76 de la Constitución española y podrán versar sobre cualquier asunto que sea de interés público, no obstante, el resultado que entreguen carecerá de fuerza vinculante para los tribunales, además de que no tendrá efectos sobre las resoluciones judiciales, aunque dicho resultado podrá ser presentado ante el Ministerio Fiscal para que ejercite las acciones legales conducentes en caso de que se considere que existe una violación a la ley.

Si bien estas acciones representan la intromisión de uno de los órganos en las funciones de los otros, con el propósito de investigar un hecho en particular que tenga relevancia para el interés público, lo cierto es que al carecer de fuerza vinculante no representan un instrumento de control adecuado, o en palabras de Murillo de la Cueva: “la práctica política ha desnaturalizado su alcance, reduciéndolas al papel de amortiguar las tensiones de la vida

parlamentaria”,<sup>107</sup> por lo que en la realidad su peso es únicamente político.

### **3.7.1.6. Cuestión de Confianza**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 112 de la Constitución española el presidente del gobierno puede plantear ante el Congreso de los Diputados el recurso político denominado “Cuestión de Confianza” para afrontar una situación de debilidad del Ejecutivo frente al Parlamento, y mediante la cual el gobierno pide el expreso respaldo a una política concreta o a un programa de gobierno y que se entenderá por otorgada cuando la mayoría simple de los diputados vote a favor de dicha cuestión, pues en caso de que el gobierno no consiga dicha mayoría, el gobierno se encuentra obligado a dimitir, dado lo cual, dicho mecanismo es improbable que se presente cuando no se tenga la seguridad de conseguir el voto favorable de cuando menos una mayoría simple, es por eso necesario hacer primero el planteamiento al Consejo de Ministros

---

<sup>107</sup> Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. “La comisiones de investigación de las Cortes”. cit. por Valadés, Diego. Ob. cit. p. 227.

aunque finalmente la decisión recaerá únicamente en la persona del jefe de gobierno.

Se considera necesaria la dimisión, toda vez que si el primer ministro considera que la cuestión planteada al Parlamento es trascendental para la conducción de su gobierno, al ser rechazada por el cuerpo legislativo, significa la transformación esencial de su gestión, por lo que es preferible abandonar la función gubernativa.<sup>108</sup>

### **3.7.1.7. Moción de Censura**

A través de ésta, el Congreso de Diputados está habilitado, para exigir la responsabilidad política del gobierno, como lo establece el artículo 113 constitucional, la misma deberá ser propuesta por al menos la décima parte de los diputados y será necesario incluir a un candidato a la presidencia del gobierno, además la moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación, la que para ser aprobada necesitará la

---

<sup>108</sup> Cfr. Covian Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo. Ob. cit. p. 242.

mayoría absoluta de votos, dado que si no se cumpliera la aprobación por parte del Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones, pues de esta manera se intenta “limitar el riesgo de que la moción de censura se convierta en un mecanismo de asalto al poder”<sup>109</sup>, a *contrario sensu*, si es aceptada, el gobierno saliente deberá presentar su renuncia al Rey, además de que el candidato a la presidencia elegido obtendrá tácitamente la confianza del Parlamento, en otras palabras, “la moción de censura es en realidad el inicio del procedimiento que, por instancias del parlamento, obliga al gobierno (primer ministro o algún ministro) a presentarse ante él para confirmar si cuenta todavía o no con su confianza (con la mayoría favorable en el parlamento)”<sup>110</sup>.

### 3.7.1.8. Disolución del Parlamento

Este mecanismo de control político, contempla tres posibilidades para disolver las Cortes Generales, por un lado el artículo 99 constitucional refiere, que cuando habiendo transcurrido el plazo de

---

<sup>109</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 265.

<sup>110</sup> Covian Andrade, Miguel. La Teoría del rombo. Ob. cit. p. 241

dos meses, a partir de la primera votación para elegir jefe de gobierno, ninguno de los candidatos al puesto hubiese obtenido la confianza del Parlamento, el Rey, obligadamente, disolverá ambas Cámaras, esto se debe a que después de cada renovación del Congreso de Diputados, el Rey, a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato a la presidencia del gobierno; éste deberá presentarse ante el Congreso de los Diputados a exponer su programa de gobierno solicitando la confianza de la Cámara, la que se vera reflejada cuando el voto de los diputados sume la mayoría absoluta, en caso contrario deberá emitirse una nueva votación 48 horas después, y necesitara del voto de por lo menos una mayoría simple, en caso de no obtenerla se procederá conforme a lo ya indicado, hasta agotados los dos meses, cuando el Rey deberá ejercitar este mecanismo.

La segunda forma de disolución del Parlamento deviene de lo dispuesto en el artículo 168 constitucional y se manifiesta cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte las decisiones políticas fundamentales de la misma (las que hacen ser al estado español lo que es en esencia), por lo que una

vez propuesta, se celebrara una votación que deberá tener como resultado las dos terceras partes de cada una de las Cámaras, y una vez aprobada inmediatamente prosigue su disolución, en este caso el presidente del Congreso de los Diputados es quien lo comunica al jefe de gobierno para que someta al Rey la sanción del decreto, tal y como se aprecia en el Reglamento de los Diputados en su artículo 147. Será tarea de las nuevas Cámaras ratificar dicha propuesta y proceder al estudio de un nuevo texto constitucional, que para ser aprobado, deberá obtener el voto de por lo menos las dos terceras partes de ambas Cámaras, además de ser sometida a referéndum constitucional.

Como tercera posibilidad encontramos la establecida en el artículo 115 constitucional, que prevé que el presidente del gobierno previa deliberación del Consejo de Ministros podrá proponer la disolución del Congreso en lo general, o de cualquiera de las Cámaras y que será decretada por el Rey, es requisito para presentar ésta, que no esté en trámite una moción de censura, aunado a que debió de haber transcurrido un año desde la última disolución. La Constitución no establece los supuestos en los que procede llamar

a dicha disolución, “con lo que esta facultad se convierte en un instrumento de gobierno, utilizable por igual cuando se teme perder la mayoría parlamentaria o cuando se estima poder ganar, en un proceso electoral, una mayoría mas amplia o consolidar aquélla de que se dispone por cuatro años mas”<sup>111</sup>.

### **3.7.2. Estados Unidos**

Estados Unidos se constituye como un Estado democrático, con un régimen de gobierno presidencial, el cual divide en tres las funciones públicas. Por un lado se encuentra la función legislativa encomendada al Congreso, mismo que se divide en una Cámara de Representantes y el Senado; la función Judicial se encuentra depositado en la Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales y Juzgados que lo integran; encargado del llamado Poder Ejecutivo se encuentra el presidente, quien funge como jefe de Estado y de gobierno, y que para el ejercicio de la función que desarrolla se acompaña de los miembros de su gabinete.

---

<sup>111</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 280

Ahora bien, al ostentarse como Estado democrático, es necesario que exista un balance en las funciones que realiza cada uno de los órganos constituidos, para evitar la concentración del poder en uno solo de ellos, por lo que la Constitución de los Estado Unidos previó, desde su origen, diversos mecanismos para tratar de equilibrar el poder entre los órganos, mismos que a continuación serán descritos.

#### **3.7.2.1. Veto Presidencial**

En primer lugar tenemos al veto presidencial, que es la facultad, conferida constitucionalmente al presidente de la República, para vedar un proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras del Congreso, ya que de acuerdo al proceso legislativo, previo a convertir en ley un proyecto, es necesaria la sanción por parte del Ejecutivo, quien de acuerdo a lo establecido en el artículo séptimo, sección siete, de la Constitución estadounidense, deberá firmar el proyecto cuando lo aprueba.

En caso de que el jefe del Ejecutivo no lo haga, deberá formular las observaciones que tenga sobre dicho proyecto de ley, en el plazo de diez días (omitiendo los domingos), y presentarlas ante la Cámara de origen, en donde serán objeto de análisis. Si después de hecho esto, dos terceras partes del total de los miembros de la Cámara, aprueban el mismo proyecto, será enviado a la Cámara revisora, junto con las observaciones realizadas por el presidente de la República en un principio y si en ésta Cámara, se aprueba por dos terceras partes, será convertida en ley.

Ahora bien, si el presidente de la República en el plazo de diez días no firma el proyecto, pero tampoco realiza las observaciones pertinentes, deberá ser elevado al rango de ley como si éste la hubiera firmado, a menos que durante este plazo de diez días concedido al presidente el Congreso entre en receso, por lo que este proyecto deberá ser firmado hasta que el Congreso vuelva a estar en sesiones, aunque existen criterios por parte del Poder Judicial que refieren que no es necesario esperar hasta la reanudación de las sesiones para presentar las observaciones, toda vez que existen funcionarios facultados que continúan laborando en las Cámaras y que pueden recibir tales observaciones; por lo que

éste “Pocket de Veto” o “Veto de Bolsillo”, en la practica, carece de efectividad.<sup>112</sup>

### **3.7.2.2. Facultades de Investigación del Congreso**

En el caso de los Estados Unidos, este mecanismo podría considerarse como una “facultad metaconstitucional”,<sup>113</sup> toda vez que la misma no se contempla como una posibilidad dentro de la Constitución general, pero esto no ha impedido que se lleve a la practica por parte del Legislativo, pues se presume que para legislar es necesario tener la información necesaria, “ya que la investigación tiene el propósito de integrar una laguna legislativa o de actualizar una norma ya existente; pero el hecho es que también se investiga para determinar si la legislación ya en vigor se aplica adecuadamente”,<sup>114</sup> de esta manera el Congreso integra comités o comisiones, que se encargan de realizar tales investigaciones.

---

<sup>112</sup>Cfr. Ibid. p. 300.

<sup>113</sup> Ibid. p. 307.

<sup>114</sup> Loc. Cit.

### 3.7.2.3. Veto Legislativo

El veto legislativo es “la facultad del Congreso par revisar y eventualmente aprobar actos concretos de la administración”,<sup>115</sup> de esta manera cualquier acto trascendente que deba llevar a cabo el Poder Ejecutivo deberá ser revisado por el Congreso norteamericano. Nace durante la administración del presidente de los Estados Unidos de América Herbert H. Hoover, en al año de 1932, al solicitar al Congreso facultades para reorganizar la administración, mismo que accedió a la solicitud reservándose la potestad de revisar las decisiones del Ejecutivo.<sup>116</sup>

Atendiendo a la naturaleza de este mecanismo, la resolución que tome el Congreso podrá ser de tal manera, que para que surta efectos el acto administrativo es necesaria la aprobación por parte del Congreso, o bien, una vez llevada a cabo el Congreso puede modificarlos.

Aunque si bien éste es un claro ejemplo del control que se ejerce entre órganos constituidos en un nivel interorgánico, ese

---

<sup>115</sup> Ibid. p. 331.

<sup>116</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 331.

instrumento fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de los Estados Unidos al analizar el caso *INS vs Chadha*<sup>117</sup> en 1983, toda vez que consideró atentaba contra los principios del bicameralismo establecidos en la Constitución, pues al considerar la Corte la actuación como un acto formal y materialmente legislativo, era necesaria la aprobación de ambas Cámaras y la ratificación por parte del Ejecutivo, por lo que al no desarrollarse de esa manera su naturaleza era inconstitucional.

#### **3.7.2.4. Facultades de Nombramiento**

Como se encuentra establecido en el artículo II, sección 2, de la Constitución de los Estados Unidos, el presidente es el encargado de nombrar, con el consentimiento del Senado, a los embajadores, cónsules, jueces de la Corte Suprema, entre otros funcionarios públicos, lo que representa una forma de control del órgano Legislativo hacia el Ejecutivo, toda vez que para que estos puedan ejercer sus funciones, es necesario que las propuestas sean aprobadas por el Senado de la República, con excepción de los

---

<sup>117</sup> Véase. WEB; [http://en.wikipedia.org/wiki/Legislative\\_veto](http://en.wikipedia.org/wiki/Legislative_veto)

nombramientos provisionales cuando el Senado se encuentra en receso, pues aquí el presidente podrá realizarlos libremente, como se establece en el artículo 2, sección 3.

### **3.7.2.5 Juicio político o Impeachment**

Esta facultad se encuentra conferida al Congreso, tal como se encuentra contemplado en el artículo II, sección 4 de la Constitución estadounidense y que se refiere a la posibilidad que existe de remover del cargo al presidente, al vicepresidente y a cualquier servidor público, cuando exista condena por traición, soborno o algún otro crimen mayor. Esta acusación deberá ser hecha, bajo juramento, por algún miembro de la Cámara de Representantes, la que será analizada por alguna de las comisiones o comités encargados de la materia, los que informaran su recomendación al pleno del Congreso, y necesitaran una mayoría simple para poder turnar el asunto al Senado, quienes definirán en última instancia a través de un juicio, que se seguirá con todas las formalidades procesales necesarias. Para que resulte condenado es necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, la

sentencia solo puede versar en el sentido de removerlo del cargo, impidiendo que ejerza nuevos puestos públicos por un periodo de tiempo determinado, además de que persiste la posibilidad de ser juzgado por los delitos que cometió, en los tribunales comunes competentes.

### **3.7.2.6. Facultades de Guerra**

Las facultades de guerra se contemplan en el artículo 1, cláusulas 11, 12, 13 y 14 de la sección VIII de la Constitución y se refieren a la facultad que tienen los órganos constituidos, en particular el Congreso y la presidencia, de declarar y conducir la guerra.

Formalmente la atribución de declarar la guerra se encuentra conferida al Congreso siendo éste el único posibilitado para llevar a cabo tal acto, aunque se ha considerado que cuando se pongan en riesgo los intereses norteamericanos o sus tropas, debido a actos hostiles realizados por potencias extranjeras, antes de ser formulada la declaración de guerra, es constitucional que el presidente de los Estados Unidos responda a la agresión, lo que da lugar a un

ejercicio compartido de esta facultad y que queda de manifiesto a partir de 1973, en la resolución que aprobó el Congreso, en donde se realiza formalmente la distribución de ésta potestad.<sup>118</sup>

Así mismo, se obliga al presidente a informar al Congreso, de los movimientos que realicen las tropas norteamericanas en el extranjero y a supeditarse a la voluntad del Congreso si éste decide dar por terminada la contienda armada. Mientras que no haya declaración de guerra, el presidente debe limitar las acciones bélicas a un plazo de 60 días, a menos que el Congreso le extienda un plazo o bien haga la declaración formal de guerra.

### **3.7.2.7. Poderes Incidentales**

Estos poderes, son atribuciones con que se dota al Congreso para que expida todas las leyes que sean necesarias, con el objeto de poder ejecutar plenamente las facultades que le otorga la Constitución. Se desprende del contenido del artículo 1, sección VIII, cláusula 18, de la Constitución norteamericana.

---

<sup>118</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 329.

De esta manera, el Congreso se encuentra en posibilidad de legislar en todo lo que le resulta conveniente y necesario, pudiendo dotar de mayores facultades a órganos de gobierno, o bien, pudiendo crear nuevos; lo que implica al mismo tiempo “que las normas que el Congreso expide para asignar crecientes responsabilidades a los distintos departamentos del Ejecutivo también implican que se desarrollen nuevos controles internos dentro del propio Ejecutivo”<sup>119</sup>, ya que dentro de las atribuciones, se contempla la de imponer deberes específicos a los funcionarios gubernamentales independientemente de su relación jerárquica con el presidente, lo que se traduce en un mayor grado de responsabilidad por parte del funcionario.

### **3.7.3. Argentina**

De conformidad con la Constitución vigente, el Estado argentino puede ser denominado como: Provincias Unidas de Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina o Nación Argentina, indistintamente. Misma que adopta para su gobierno la forma

---

<sup>119</sup> Ibid. p. 331.

representativa, republicana, y federal (art. 1). Representativa porque el pueblo deberá elegir representantes populares para que éstos deliberen y gobiernen en su nombre; republicana como contraposición a monárquica; democrática, por que es el pueblo el que elige a sus gobernantes (diputados, senadores, presidente de la República y vicepresidente); federal, porque por un lado las provincias mantienen su autonomía, al elegir sus autoridades y dictar sus leyes, pero por el otro mantiene, el Estado en su conjunto, un gobierno federal, una Corte Suprema y un Congreso Nacional, competentes en todo el territorio.

El Congreso Nacional se integra por dos Cámaras, una de diputados cuyos miembros representaran a la nación; otra de senadores, que velaran por los intereses de las provincias y una Asamblea Legislativa, que se integra cuando sesionan conjuntamente ambas Cámaras.<sup>120</sup>

La tarea jurisdiccional se encarga al Poder Judicial, que será ejercido por una Corte Suprema de Justicia integrada por nueve

---

<sup>120</sup> Sagüés, Néstor Pedro. Elementos de Derecho Constitucional. Vol. 1. Tercera Edición Actualizada y Ampliada. Editorial Astrea. Buenos Aires. 2001. p. 452.

ministros, que serán nombrados por el presidente con el acuerdo de dos tercios del Senado al momento de llevarse a cabo la sesión.

El presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo y tiene como encomiendas principales, las de ser jefe supremo de la nación, responsable político de la administración general del país, jefe del gobierno y comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la nación, además de contar con una institución denominada Vicepresidencia, cuyo titular, electo a su vez por la voluntad electoral, remplazara al presidente transitoria o definitivamente y presidirá el Senado sin derecho a voto, salvo caso de empate.

La relación que guardan las atribuciones de éstos tres órganos intentaran, de acuerdo a la teoría de los frenos y contrapesos, evitar la concentración de poder en uno solo de ellos, consiguiendo que el régimen político funcione adecuadamente y se de cumplimiento a los fines estatales determinados en la Constitución, sin considerar además mecanismos ciudadanos de control político funcionales, que ayuden a que la concentración de poder en los órganos de

representación y sus integrantes, que se pretende evitar, realmente, no se lleve a cabo.

### **3.7.3.1. El Veto y la Insistencia**

El artículo 80 y 83 de la Constitución argentina, contienen la facultad del presidente de la República, que se refiere al ejercicio del veto en contra de los proyectos de ley elaborados por el Legislativo, al referir que el Ejecutivo se encuentra en posibilidad de desechar un proyecto, dentro de los 10 días “útiles” siguientes a aquél en el que se le presenta para su promulgación, en caso contrario se reputara aprobado.

Cuando el veto que realice el presidente de la República sea parcial, los proyectos no podrán aprobarse en la parte restante, a menos que cuente con autonomía normativa y su aprobación parcial no altere la unidad del proyecto que el Congreso sancionó.

Por otra parte se prevé la posibilidad de “la insistencia” por parte del Congreso, que se refiere a la potestad que recae en el mismo

de votar nuevamente el proyecto que el Ejecutivo objetó, pues la Cámara de origen puede discutirlo de nuevo y al confirmarlo por la mayoría de dos tercios de los votos, pasarlo de nueva cuenta a la Cámara revisora, misma que si lo aprueba por la misma mayoría, el proyecto será convertido en ley y deberá turnarse al Ejecutivo para su sola promulgación, pero si existe diferendo entre las Cámaras debido a las objeciones, dicho proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese mismo año.

Como se puede apreciar “el veto y la insistencia son parte de un mecanismo de frenos y contrapesos, constituido por el sistema institucional existente”<sup>121</sup>, en los que el Ejecutivo y el Legislativo participan activamente en ejercicio de los controles interorgánicos conferidos por la Constitución.

### **3.7.3.2. Decretos de Necesidad y Urgencia**

Estos decretos son dictados por el Ejecutivo “sobre temas que la Constitución reserva al Congreso (por eso se llaman también

---

<sup>121</sup> Molinelli, N. Guillermo. *Presidentes y Congresos en Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina. 1991. p. 179

decretos leyes), sin previa autorización o delegación de éste”,<sup>122</sup> además de que las materias que abordan son de diversa índole y hasta la reforma constitucional de 1994 eran considerados como inconstitucionales, pero contaban con una legitimación supraconstitucional en virtud del derecho de necesidad siere que se diesen as bases de éste.<sup>123</sup>

A partir de la reforma de 1994, se regulan constitucionalmente los decretos de necesidad y urgencia, en el catalogo de atribuciones del Poder Ejecutivo (Art. 99, inc.3), estableciéndose que no podrán tratar sobre temas penales, tributarios, electorales o de régimen de partidos políticos, además solo podrán ser dictados cuando “circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los tramites ordinarios”, en caso contrario podrían ser atacados por su inconstitucionalidad.

Para su emisión, es necesario que concurra la voluntad del presidente, el jefe de gabinete y la totalidad de los ministros; además el jefe de ministros en persona deberá someter dicha medida a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente,

---

<sup>122</sup> Sagüés, Néstor Pedro. Ob. cit. p. 608.

<sup>123</sup> Cfr. Ibid. p. 609.

dentro de los diez días. La comisión turnara su dictamen al peno de cada Cámara dentro de los diez días para su tratamiento inmediato.

Con la aprobación simple de cada una de las Cámaras, es suficiente para que quede convalidado, toda vez que no es necesario seguir con el proceso ordinario de formación de las leyes. Asimismo, basta con que una de las Cámaras negare su consentimiento para que éste no surta efectos, además de que ninguna decisión de las Cámaras sería vetable, pues como ya se dijo, ya que no se trata de un trámite de sanción de leyes.<sup>124</sup>

### **3.7.3.3. Juicio Político**

La Constitución de Argentina establece, que la Cámara de Diputados es la única facultada para acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, “en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes,

---

<sup>124</sup> Ibid. 613.

después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes” (art. 53).

Una vez hecha la acusación, el Senado deberá juzgar a los acusados en juicio público, debiendo para ello prestar juramento. Cuando sea el presidente de la República al que se le acusa, el presidente de la Corte Suprema presidirá el Senado, y en todos los casos para que sean declarados culpables, deberá existir mayoría de dos tercios de los miembros presentes al momento de la celebrarse la votación.

La resolución que se dicte será para el efecto de destituir al acusado y declararlo incapaz de ocupar algún otro puesto de “honor”, confianza o a sueldo de a Nación, además quedara sujeto a las acusaciones juicios y castigos que disponga la legislación ante los tribunales ordinarios (art.60).

De los mecanismos políticos que se prevén en la Constitución del Estado argentino, “el instrumento mas significativo de control del Congreso sobre los poderes Ejecutivo y Judicial es el juicio público,

vulgarmente llamado juicio político”,<sup>125</sup> pues es a través de éste, que los representantes populares y servidores públicos de más alto rango pueden ser sujetos a responsabilidad política.

#### **3.7.3.4. Derecho de Iniciativa**

La Constitución argentina en su artículo 39 establece, que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, éstos deberán estudiarse por la Cámara dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de su presentación, con la excepción de proyectos que se refieran a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal, pues estos no podrán ser objeto de iniciativas populares, cabe mencionar que aún no existe ley reglamentaría en la que se establezca el procedimiento a seguir, pero si se contempla que no podrá exigirse mas del 3% del padrón electoral nacional.

---

<sup>125</sup> Ibid. p. 688.

### **3.7.3.5. Consulta Popular**

El Congreso Argentino, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley, mismo que al ser votado por el pueblo de la nación en sentido afirmativo, lo convertirá en ley y su promulgación será automática, además se establece la posibilidad de convocar a consulta popular no vinculante por parte del Congreso o del presidente de la nación.

En realidad, la consulta popular no puede ser considerada como un verdadero control de la legitimidad de los actos del poder político, tal como se encuentra contemplada en la Constitución argentina, pues se deja a la voluntad de los órganos Legislativo y Ejecutivo el realizar la misma, y no en manos de los ciudadanos, además de que ésta no es vinculante y por lo tanto puede o no ser atendido el sentido del resultado.

### **3.7.3.6. Requerimiento de Informes**

A partir de la reforma constitucional de 1994, el Congreso tiene la facultad de requerir informes al Poder Ejecutivo. Será encargado de rendirlos de manera verbal o escrita, ante cualquiera de las Cámaras, el jefe de gabinete de ministros, de conformidad con lo establecido en el artículo 100, inciso 11, de la Constitución. En el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 204 del reglamento interior dispone, que cualquier legislador puede proponer que se haga la solicitud, el único requisito es que exista unanimidad en la comisión respectiva para que pase a la presidencia y ésta envíe de inmediato la solicitud al Ejecutivo. En el caso del Senado, cualquier comisión puede solicitar directamente los informes que crea convenientes, como lo advierte el artículo 109 de su reglamento interior.

### **3.7.3.7. Interpelaciones**

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, las Cámaras podrán en cualquier momento, solicitar la presencia en su sala, de

los ministros del Poder Ejecutivo, “para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”.

Los reglamentos internos de cada una de las Cámaras regulan la solicitud y el desahogo del procedimiento. En su caso, la Cámara de Diputados, podrá solicitar, a propuesta de cualquiera de sus miembros, la citación de uno o varios ministros del Ejecutivo y de los secretarios de Estado que corresponda (art. 204); una vez en el recinto los comparecientes serán notificados del motivo de la convocatoria para que hagan uso de la palabra, acto siguientes podrán hacer uso de la misma: el diputado compareciente y los que así lo deseen. En el Senado varía el procedimiento, pues será el interpelante el primero en hacer uso de la voz, luego el ministro, para finalizar con cualquier otro de los senadores que así lo requieran.

En el mejor de los casos, estas comparecencias ante las Cámaras tendrán un impacto en la opinión pública, pues “en el orden de las realidades, las interpelaciones no son muy fructíferas, ya sea por no estar siempre animadas de un genuino propósito informativo -sino mas bien de cuestionamientos a la gestión del Poder Ejecutivo- ya

sea por su incontinencia puesto que finalizan, a menudo, sin ningún resultado”<sup>126</sup>.

### **3.7.3.8. Comisiones Investigadoras**

La formación de comisiones investigadoras por parte del Poder Legislativo no se contempla en la Constitución nacional, ésta ha sido una práctica consuetudinaria, regulada por los reglamentos de ambas Cámaras, aunque se ha considerado que se encuentran aceptadas implícitamente por lo establecido en el artículo 75 inciso 32,<sup>127</sup> pues de éste se desprenden sus amplios poderes de información y su potestad de compeler para obtener los datos requeridos.<sup>128</sup>

Se estima que su desenvolvimiento incide en la esfera de atribuciones de los otros poderes, así como en los derechos de particulares, pues éstas se han arrogado facultades para

---

<sup>126</sup> Ibid. p. 492.

<sup>127</sup> Artículo 75. Corresponde a las labores del Congreso:

11. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

<sup>128</sup> Cfr. Sagüés, Néstor Pedro. Ob. Cit. p. 494.

transgredir en la esfera privada de los ciudadanos, por lo que “su misión específica debe ceñirse a las tareas legisferantes, de control, jurisdiccionales y electivas propias del Congreso, según la Constitución Nacional”.<sup>129</sup>

### **3.7.3.9. Auditorias**

De acuerdo con el artículo 85 de la Constitución, es atribución del Poder Legislativo, el control externo sobre el sector público nacional en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales y operativos, cuya opinión y examen, sobre el desempeño y situación que guarde la administración pública, estará sustentada en los dictámenes que realice la Auditoria General de la Nación.

Este organismo, revestido de autonomía funcional y encargado de dar asistencia técnica al Congreso, tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoria de toda la actividad que realice la administración pública centralizada y descentralizada, además de intervenir necesariamente en el trámite de aprobación de las

---

<sup>129</sup> Ibid. p. 494.

cuentas de percepción e inversión de los fondos del Estado, además de realizar “el control externo, posterior a la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y de gestión, así como el dictamen de los estados contable y financieros de la administración central y organismos descentralizados”.<sup>130</sup>

Luego entonces la responsabilidad principal que recae en este órgano es la de fiscalizar la utilización que se le da a los recursos estatales, realizando auditorias, dictámenes sobre los estados contables, revisión de los contratos públicos, verificar los registros patrimoniales de funcionarios públicos, dándole cuenta de los resultados al Congreso.

#### **3.7.4. Chile**

La Constitución vigente en el Estado chileno, fue promulgada en el año de 1980, gracias a la ratificación de la misma por parte de la ciudadanía en el plebiscito celebrado el mismo año, en la que se establece que Chile adquiere, al momento de constituirse, la forma

---

<sup>130</sup> Ibid. p. 683.

de una democracia, misma que se sustenta en dos principios primarios: “el autogobierno del pueblo y el respeto y garantía de los derechos humanos, principios que se derivan de los valores de la dignidad de la persona humana, la libertad y la igualdad, los cuales constituyen los fundamentos básicos de nuestro ordenamiento constitucional”,<sup>131</sup> además de establecerse como un régimen unitario en el que la autoridad se encuentra en manos de un gobierno central, pues solo su territorio se divide en regiones que dependen de éste.

Se estipula además, que la soberanía se encuentra depositada esencialmente en la nación, cuyo ejercicio se realiza por el pueblo a través de figuras como el plebiscito y elecciones periódicas de representantes, pero además, por las mismas autoridades que la Constitución establece, limitándose únicamente al respeto de los derechos “esenciales que emanan de la naturaleza humana”, prohibiéndose la atribución de su ejercicio a cualquier sector del pueblo o individuo, de conformidad con el artículo quinto.

---

<sup>131</sup> Verdugo Marinkovic, Mario y Otros. Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Chile. 1994. p. 117.

La forma de gobierno que se contempla es la del sistema presidencial puro, en el que se concreta una separación rígida de poderes, representados estos últimos por el presidente de la República, quien sustentara la jefatura de Estado y de gobierno; el Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia. Pero además se constituye un Tribunal Constitucional, como órgano autónomo e independiente de toda autoridad, encargado de “velar por el principio de supremacía constitucional; resolver los conflictos de carácter jurídico constitucional que surjan entre los diversos órganos del Estado; velar por el mantenimiento del orden institucional de la República y declarar las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los ministros de Estado y de los parlamentarios”.<sup>132</sup>

El Estado prevé la participación de la ciudadanía en algunos procesos de control, como es el caso de los plebiscitos, cuando se piensa reformar la Constitución, así mismo incluye dentro de los órganos del Estado un tribunal especializado en juzgar exclusivamente la materia constitucional, lo que ayuda a controlar que los actos del poder político formal correspondan a lo que

---

<sup>132</sup> Verdugo Marinkovic, Mario y Otros Ob. Cit. p. 241.

establecen las normas constitucionales, sin obviar los usuales mecanismos de control interorgánicos e intraorgánicos entre los poderes públicos, que se desprenden del establecimiento de funciones y atribuciones de los órganos constituidos.

#### **3.7.4.1. Fiscalización de los Actos de Gobierno**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 48, 1), de la Constitución chilena, la Cámara de Diputados tiene la atribución exclusiva de fiscalizar al gobierno, cuando con el voto de la mayoría de los diputados presentes en la sesión, adopte acuerdos o sugiera observaciones que transmitirá por escrito al presidente de la República, mismo que deberá dar respuesta por medio del ministro de Estado correspondiente, dentro de los 30 días siguientes. Ésta se entenderá cumplida por el solo hecho de hacérselas llegar. Los acuerdos y observaciones que la Cámara realice serán motivo de afectación de la responsabilidad política de los ministros; igualmente cualquier diputado se encuentra posibilitado para solicitar información al gobierno, cuando su propuesta cuente con el apoyo de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

Este mecanismo de control consiste en la acción de la Cámara de Diputados de “analizar las acciones y obras del Gobierno y realizar su crítica, formulando juicios de valor acerca de la conveniencia o inconveniencia de ellas, de acuerdo a la idea del bien común”,<sup>133</sup> por lo que no únicamente se refiere a los actos del presidente sino de todas autoridades y dependencias gubernativas que actúen bajo sus ordenes.

#### **3.7.4.2. Contiendas de Competencia**

El artículo 49, numeral 3 de la Constitución de Chile, establece la competencia exclusiva del Senado de la República para: “Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia”. Esta contienda se define como “una disputa promovida entre dos autoridades o tribunales en razón de que ambos consideran que carecen o tienen competencias suficientes para resolver determinada situación o materia”,<sup>134</sup> por lo que el Senado

---

<sup>133</sup> Silva Bascañán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. cit. por Verdugo Marinkovic, Mario y Otros. Derecho Constitucional. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile. Chile. 1994. p. 145.

<sup>134</sup> Verdugo Marinkovic, Mario y Otros. Ob. Cit. p. 152.

en pleno deberá fallar en favor de uno de los promoventes, deduciendo a quien le corresponde la competencia.

#### **3.7.4.3. Tratados Internacionales**

En materia de tratados internacionales, la Constitución otorga al presidente de la República “la atribución especial de concluir, firmar y ratificar todos los tratados internacionales que estime convenientes para los intereses del país” (art. 32, num. 17), mismos que primero deberán ser aprobados por el Congreso Nacional, el que deberá resolver si aprueba el tratado o lo desecha, sometiéndose al mismo tramite que se utiliza para la entrada en vigor de una ley.

Como podemos apreciar, en el proceso de celebración de tratados, para que pueda aprobarse cualquiera, es necesario el acuerdo de ambas Cámaras, lo que implica un control interorgánico del poder con respecto a los actos del Ejecutivo, toda vez que se impide que arbitrariamente el presidente imponga su voluntad en esta materia, teniendo que establecer previamente un acuerdo con el Congreso,

o bien, estarse a lo que el órgano encargado de la tarea de legislar, estime conveniente para el país.

#### **3.7.4.4. Juicio Político**

El antecedente de esta figura lo encontramos en el “impeachment” de los Estados Unidos<sup>135</sup> y se refiere al procedimiento que se instaura, previa acusación de la Cámara de Diputados, en contra de ciertos servidores públicos, como son: El presidente de la República, los ministros de Estado, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, el contralor general de la República, los generales y almirantes de las fuerzas de la defensa nacional, los intendentes y gobernadores. Las causas que originan el procedimiento varían dependiendo del funcionario al que se acuse.

El presidente de la República únicamente podrá ser acusado por actos que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado chileno, o hayan infringido abiertamente la Constitución y

---

<sup>135</sup> Véase el punto 3.7.2.5 de este trabajo.

las leyes. La acusación podrá hacerse durante el periodo de su mandato o bien, dentro de los seis meses siguientes a su terminación; además de las causas anteriores los ministros de Estado podrán ser juzgados por haber dejado de ejecutar las leyes, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno; los magistrados y el contralor los serán por notable abandono de sus deberes; generales y almirantes por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación; finalmente los intendentes y gobernadores por infracciones a la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

Como ya dijimos la acusación deberá ser formulada ante el pleno, por al menos diez diputados, el que declarara si “ha lugar la acusación” o no, al reunirse el voto de la mayoría de los presentes en la sesión, con excepción de la acusación presidencial, la que necesitará del voto de la mayoría de diputados en ejercicio para ser aprobada. La Constitución en su artículo 49, numeral 1, inciso 2, establece que será el Senado el que resolverá como jurado y se limitara a declarar la culpabilidad o absolución del delito o infracción por el que se le acusa al servidor, por el voto de la mayoría de los

miembros presentes en la sesión que al efecto se lleve a cabo, exceptuando la referente al presidente de la República, toda vez que ésta necesitará para declarar la culpabilidad del voto de dos tercios de los senadores en ejercicio.

Declarada la culpabilidad, el acusado quedará destituido de su cargo y no podrá desempeñar cargo público alguno por el término de cinco años, independientemente que puede ser juzgado por los tribunales competentes en atención a los delitos cometidos, y en su caso, hacer efectiva en su contra la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

#### **3.7.4.5. Veto Presidencial**

Este mecanismo, atribución del titular del Ejecutivo, contenido en el artículo 70 constitucional, reviste como características principales el hecho de ser suspensivo, pues únicamente se suspende el proceso por el que se aprueba la ley hasta que el Congreso se pronuncie sobre las observaciones hechas por el Ejecutivo; parcial, porque puede llevarlas a cabo con respecto á algunas disposiciones del

proyecto y no necesariamente por la totalidad; supresivo, cuando algunas observaciones presidenciales buscan eliminar del proyecto algunas normas de las aprobadas por el Congreso; sustitutivo, cuando con base en las observaciones formuladas el presidente busca alterar el contenido de las normas, incorporando en ellas ideas diversas a las aprobadas por el cuerpo legislativo; aditivo, si a partir de sus observaciones se desprende que el titular de la administración del Estado pretende agregar disposiciones nuevas al proyecto.<sup>136</sup>

El presidente de la República cuenta con un término de 30 días para devolver el proyecto con las observaciones a la Cámara de origen, mismas que si son aprobadas por las dos Cámaras darán al proyecto fuerza de ley, y se devolverá al presidente para su promulgación, en caso de desechamiento de todas o algunas de las observaciones por parte de ambas, podrán insistir en la publicación, por las dos terceras partes de sus miembros presentes, en la totalidad o en partes del proyecto aprobado por éstas, y devolverlo al Ejecutivo para que sea promulgado.

---

<sup>136</sup> Cfr. Verdugo Marinkovic, Mario y Otros. Ob. Cit. p. 175.

### 3.7.4.6. Plebiscito

De conformidad con el artículo quinto de la Constitución chilena, que establece que: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas...”, el presidente de la República se encuentra facultado para convocar a la ciudadanía a plebiscito, cuando en el caso de un proyecto de reforma constitucional, habiendo sido aprobado por el Congreso y vetado por el presidente, las Cámaras hubiesen insistido en la aprobación del proyecto. En éste supuesto, el titular del Ejecutivo tiene la posibilidad de promulgarlo directamente, o bien, llamar a que la ciudadanía juzgue si aprueba o rechaza la reforma, pues éste es considerado como “un instrumento que posee el presidente cuando tiene lugar un conflicto con la mayoría del Congreso y lo utiliza como instancia de resolución de controversias”<sup>137</sup>, resultando vinculante para el jefe de Estado el resultado, pero no obligatorio para convocarlo, por lo que su diseño carece de eficacia real, toda vez que si bien se apela a la voluntad popular para que ésta legitime con su voluntad la decisión, es el jefe del Ejecutivo el único sujeto que puede solicitarlo cuando

---

<sup>137</sup>Krause, Martín- Molteni Margarita. Democracia Directa. Abeledo.-Perrot. Buenos Aires. 1997. p. 102.

no éste de acuerdo con la decisión del Legislativo, omitiendo la posibilidad de que sea la misma ciudadanía la que solicite el plebiscito cuando lo considere necesario para controlar los actos del poder político.

#### **3.7.4.7. Iniciativa Legislativa Exclusiva**

El artículo 60 de la Constitución chilena determina, que el presidente de la República es el único sujeto habilitado para presentar iniciativas de ley, cuando versen sobre la alteración de la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo modificaciones a la ley de presupuestos, las de enajenación, arrendamiento o concesión de bienes del Estado o municipalidades, además de las que se refieran a las fuerzas militares de aire, mar y tierra, y las de permitir la entrada de tropas extranjeras, así como la salida de las nacionales fuera del territorio, lo que claramente implica “una limitación de la facultad que en ese ámbito corresponde a diputados

y senadores al verse éstos inhibidos de patrocinar proyectos de ley en esas materias”<sup>138</sup>.

Además, el artículo 62 constitucional establece otros supuestos en los que corresponderá la iniciativa exclusiva al presidente de la República para iniciar leyes, como son:

“ ...

**1º Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;**

**2º Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;**

**3º Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;**

**4º Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;**

**5º Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y**

---

<sup>138</sup> Verdugo Marinkovic, Mario y Otros. Ob. Cit. p. 175

6º Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

...”

La labor del Congreso se reduce únicamente a aceptar disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, prestamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre esta materia que proponga el titular del Ejecutivo.

#### **3.7.4.8. Conformación del Senado**

Si bien es cierto que la conformación de un órgano estatal no reviste en si misma la categoría de mecanismo de control, el hecho de que en un régimen democrático representativo como el chileno, un órgano de representación no sea electo completamente por el voto de los electores, trae como resultado un mayor control sobre el órgano por parte de los otros poderes que los eligen, pues debe de entenderse que no solo afecta al Senado, sino al Congreso en su conjunto, ya que junto con la Cámara de Diputados, ésta si elegida

en su totalidad por el voto ciudadano, comparten tareas de control sobre los otros órganos.

El artículo 45 de la Constitución establece que el Senado se integrara: por miembros provenientes del voto de la ciudadanía; ex presidentes de la República, que hubiesen ocupado el cargo durante 6 años; dos ex ministros de la Corte Suprema elegidos por la misma; un ex contralor general, elegido por la Corte; un ex comandante en jefe del ejercito, uno de la armada, otro de la fuerza aérea y un ex general director de carabineros, que hayan desempeñado el cargo a menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; un ex rector de la Universidad Estatal o reconocida por el Estado, designado por el presidente de la República; un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por mas de dos años continuos, designado por el presidente de la República.

Esta designación de senadores que resulta en el 20% de total de los miembros, "constituye una norma atentatoria contra la

generación democrática y autonomía parlamentaria”<sup>139</sup>, pues es claro que el resultado de éste es un mayor control del Congreso, ya que casi toda la actividad que desarrollan las Cámaras es interdependiente, por lo que no puede desempeñarse una tarea autónoma de sus atribuciones legislativas regulares, así como del ejercicio de los mecanismos de control que tienen a su cargo.

---

<sup>139</sup>Ibid. p.129.

## CAPITULO CUARTO

### MECANISMOS DE CONTROL POLITICO EN EL ESTADO MEXICANO

**SUMARIO:** **Introducción.** **4.1. El Estado Mexicano:** 4.1.1. El Sistema Presidencial Mexicano. **4.2. El Control Político en el Estado Mexicano:** 4.2.1. Antecedentes Históricos; 4.2.2. Experiencias de Control Político por Participación Ciudadana: 4.2.2.1. Chihuahua; 4.2.2.2. San Luis Potosí; 4.2.2.3. Distrito Federal. **4.3. Mecanismos de Control Político Establecidos en la Constitución Mexicana Vigente:** 4.3.1. Veto Presidencial; 4.3.2. Informe presidencial; 4.3.3. Comparecencias y Comisiones de Investigación; 4.3.4. Ratificación de Nombramientos; 4.3.5. Juicio de Procedencia; 4.3.6. Juicio Político; 4.3.7. Ausencia del Presidente de la Republica; 4.3.8. Controles financieros; 4.3.9. Periodos de sesiones; 4.3.10. Iniciativa; 4.3.11. Facultades Extraordinarias; 4.3.12. Facultad Reglamentaria; 4.3.13. Tratados Internacionales; **4.4. Crítica al actual sistema de Control Político en el Estado Mexicano.** **4.5. Propuesta de Implementación de nuevos mecanismos de control político:** 4.5.1. Referéndum; 4.5.2. Plebiscito; 4.5.3. Revocación de Mandato; 4.5.4. Fortalecimiento de Otros Mecanismos de Control: 4.5.4.1. Juicio Político; 4.5.4.2. Informe Presidencial e Interpelaciones; 4.5.4.3. Tratados Internacionales.

### **Introducción**

Como bien lo establece la Constitución, México se constituye como un Estado democrático, en el que ideológicamente se busca que sea la voluntad popular la que mande y la labor del gobierno dar cumplimiento a esa voluntad, por lo que la representación política y la división de funciones, encargadas a órganos constituidos, resulta

una tarea imperante y estrictamente necesaria para llevar a cabo la tarea de gobernar, buscando dar cumplimiento a los fines estatales; pero no es extraño que una vez en el cargo, los representantes electos por el voto de los ciudadanos, abusen del poder con el que se encuentran investidos constitucionalmente, por lo que surge la necesidad de restringirlo y controlarlo, diseñando mecanismos que se encarguen de dicha tarea.

La teoría dominante en los sistemas de gobierno presidenciales, como el mexicano, es la de la división de poderes, la que establece que el control del poder se lleva a cabo por las diferentes competencias de las que se dota a los “poderes públicos” y que esencialmente debería ser suficiente, relegando a los ciudadanos a simples espectadores de la política nacional, con voz y sin voto; la primera de éstas por cierto sin peso real o vinculación alguna que alcance, en la mayoría de los casos, para modificar el *modus operandi* del gobierno en turno; es por ello que nace la inquietud y la pregunta ¿Qué tan democrática es la democracia mexicana?, la cruda realidad permite dar una respuesta inminente, la democracia mexicana es una democracia subdesarrollada, tanto o más que la economía.

Esto, toda vez que creemos que para poder hablar de una democracia de “primer mundo”, es necesaria la participación ciudadana en los procesos del poder, y no nos referimos únicamente a la etapa de la elección de los representantes, sino a las etapas del ejercicio y de los fines del poder. La primera, es cierto que México la contempla, pues es claro que la elección de representantes se realiza por el voto directo de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, y que si bien el diseño estructural no es el mejor puesto que no se elige a los gobernantes por mayoría absoluta sino por mayoría simple, lo que provoca la ilegitimidad democrática del mandato, esencialmente el origen del poder se reputa democrático.

Ahora bien, en cuanto hace al ejercicio del poder, los mexicanos carecemos de mecanismos a través de los cuales se nos permita controlar las decisiones que toman los representantes populares, cuando estos actúan persiguiendo fines distintos a los de las mayorías; además resulta evidente que en el sistema presidencial en el que nos desarrollamos, la mayor concentración de poder se manifiesta en el presidente de la República, y los otros órganos constituidos se encuentran sujetos a diferentes controles que los

hacen mas dependientes al Ejecutivo, que el Ejecutivo de éstos, dándose un total desequilibrio en el desarrollo de las funciones públicas y por lo tanto en los controles y responsabilidades.

Por lo que se convierte en tarea primordial rescatar el verdadero origen de la representación, que no es el de delegar la soberanía en el representante, sino que a través de éste se haga escuchar la voluntad popular, por lo que es necesario devolver al ciudadano la posibilidad de manifestarse en cuestiones trascendentes para su vida cotidiana, por medio de su participación en los procesos de formación del poder y de su control, avanzando en el camino del desarrollo democrático estatal.

#### **4.1. El Estado Mexicano**

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, a raíz de la guerra revolucionaria, los Estados Unidos Mexicanos se configura como una Democracia Social, en donde la soberanía popular se erige como fundamento democrático del poder y se incorporan los derechos sociales, por primera vez en la historia, en normas

constitucionales, por lo que en este nuevo Estado social de derecho “el valor superior que determina sus estructuras económicas, sociales y políticas es la igualdad y no la libertad”,<sup>140</sup> pues de lo que se trata es de equiparar el status socioeconómico de las personas, no abandonando por supuesto la idea de libertad que tienen los individuos, pero si en cambio estableciendo prioridades.

Es por ello que se deja atrás, en principio, la idea del liberalismo francés y se prevé la intervención del Estado en la economía, ya que además de establecerse un sistema de economía mixta, se reserva el dominio en ciertas áreas consideradas estratégicas para el desarrollo y la seguridad del Estado mexicano; por lo que el papel del gobierno cambia, pues se convierte en un “elemento indispensable para lograr el progreso social, de cuya intervención en los distintos ámbitos de su competencia, depende en gran medida la concreción del valor superior de la sociedad que es la igualdad”<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Covian Andrade, Miguel. Sistema Político Mexicano. Ob. cit. p. 99.

<sup>141</sup> Ibid. p. 103.

Por otro lado se contempla como idea rectora de las relaciones entre los órganos constituidos la teoría de la separación de poderes, tal y como se encuentra establecido en el artículo 40 constitucional que refiere que: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*, mismos que se depositan en el Congreso de la Unión; un presidente de la República y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, que deberán renovarse “mediante elecciones libres, auténticas y periódicas” (Art. 41), salvo el Poder Judicial.

Las elecciones servirán como instrumento de legitimidad (en el origen del poder) de los representantes populares, encargados de llevar la voluntad de las mayorías a los hechos, ya que como ha quedado establecido “nuestra constitución establece como forma de gobierno el sistema representativo tradicional, pues en ninguna parte del ordenamiento fundamental mexicano prevé la posibilidad de intervención directa del pueblo”;<sup>142</sup> cabe hacer la aclaración, que la única forma que contempla el orden jurídico mexicano para llevar a cabo la representación, es a través de partidos políticos, pues es

---

<sup>142</sup> Marquet Guerrero, Porfirio. Ob. cit. p. 98.

claro que la intervención de candidatos independientes o no registrados es solo una hipótesis no materializada en la práctica.

#### 4.1.1. El Sistema Presidencial Mexicano

Se instituye el régimen presidencial como forma de gobierno, lo que se traduce en que la función ejecutiva del gobierno estará encabezada por un presidente de la República, que será al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno; régimen que no contiene ningún matiz o elemento parlamentario, por lo que constituye un sistema presidencial puro,<sup>143</sup> lo que hace evidente la concentración de poder en el Ejecutivo alterándose el equilibrio que debería existir con los órganos Legislativo y Judicial; como ejemplo de lo anterior habría que recordar que no es políticamente responsable el presidente de la República, solo jurídicamente, pero de conformidad con el artículo 108 de la Constitución mexicana,<sup>144</sup> solo puede ser acusado por traición a la patria o delitos graves del orden común.

---

<sup>143</sup>Cfr. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. Decimosexta Edición Actualizada. México. 2002. p. 29.

<sup>144</sup>**Artículo 108...**

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De lo anterior se desprende que el presidente no responde políticamente ante el Congreso, en función de la independencia que representa la separación de poderes; por lo tanto resulta lógico en principio y mientras no se regule su responsabilidad, al ser un representante popular, debe de responder directamente a los ciudadanos, por lo que es necesario la implementación de nuevos mecanismos de control político en la legislación mexicana, en los que sea el ciudadano el que evalúe el ejercicio de la función presidencial, legitimándolo en el cargo o removiéndolo, en caso de ser necesario.

La forma de la actual Constitución mexicana deja de manifiesto, que existe una mayor concentración de poder en la figura del presidente de la República y si bien se consideran como causas: la participación en la integración de la Suprema Corte de Justicia; la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, así como las facultades que tiene en materia económica; la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; el control sobre los medios de comunicación; la concentración de recursos,<sup>145</sup> además de la facultad de ejercitar las normas

---

<sup>145</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Ob. cit. p. 26.

programáticas o derechos de prestación “que convierten al titular del gobierno en un manejador de esperanzas reivindicatorias”,<sup>146</sup> lo cierto es que la estructura del sistema presidencial le provee de mayores facultades en cuanto a control se refiere y menores en cuanto a responsabilidad, que a los otros órganos constituidos, pues es evidente que la injerencia del presidente en el proceso legislativo a través del veto o la iniciativa de leyes, o en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no son equiparables a las que la ley contempla como reciprocas en cuanto al ejercicio de facultades presidenciales; pues como se sabe no existe el veto del Legislativo a decisiones del Ejecutivo, además como ya se dijo de la inexistencia de responsabilidad política y de los vagos supuestos para enjuiciar a un presidente de la República, por lo que hacen del Ejecutivo el órgano mas poderoso; sin olvidar por supuesto la carencia de mecanismos ciudadanos de control político.

## **4.2. El Control Político en el Estado Mexicano**

---

<sup>146</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 362.

#### 4.2.1. Antecedentes Históricos

La historia del control político en México comienza influenciada por la experiencia constitucional de los Estados Unidos, Francia, Colombia y España,<sup>147</sup> pero con mayor fuerza de la Constitución de Cádiz, pues ésta “amén de no tenerse estrictamente por ajena a México, tampoco se reputaba como contraria a los intereses independentistas del país”.<sup>148</sup> Es en este periodo de independencia cuando el general Morelos comienza la idea de legitimar a la autoridad política y militar mediante elecciones, además de instaurar el sistema representativo como una forma de controlar a la autoridad absoluta.<sup>149</sup>

Este ánimo de restringir el poder en el México naciente, dio lugar a la creación de diferentes instancias encargadas de controlar las facultades de los órganos constituidos recién creados, empezando con el diseño de dichas estructuras con base en la división de poderes, además de la implementación de diferentes mecanismos

---

<sup>147</sup> Cfr. Soberanes Fernández, José Luis. El primer Constitucionalismo Iberoamericano. 1992. cit. por Diego Valadés, Ob. cit. p. 337.

<sup>148</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 337.

<sup>149</sup> Cfr. Loc. Cit.

encaminados particularmente a la tarea de limitar el abuso en el ejercicio del poder.

Aparece así por primera vez en la Constitución de 1824, la figura del Consejo de Gobierno, como un híbrido institucional, tomando como base la idea del *Consejo de Estado* español, contenido en la Constitución de Cádiz.<sup>150</sup> Este órgano además de tener atribuciones similares a las de una Comisión Permanente encarnaba la posibilidad de hacer al presidente observaciones “para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes de la Unión”, se integraba por un senador por cada entidad federativa, además que el presidente de dicho órgano era el vicepresidente de la República, por lo que “se interconstruía un conflicto entre el presidente y el vicepresidente, en tanto que este último encabezaba un órgano colegiado del poder que podía hacer recomendaciones al presidente”<sup>151</sup>, pero no tomando en cuenta lo anterior continuó, pues se creía que debía haber un cuerpo colegiado en el cual el Ejecutivo pudiera apoyarse para recibir opiniones respecto a temas importantes.

---

<sup>150</sup>Cfr. Ibid. p. 342.

<sup>151</sup> Loc. Cit.

La entrada en vigor de la Constitución de 1836, trajo consigo la transición de República federal en unitaria, lo que sobrevenía en una concentración de atribuciones en el gobierno nacional, por lo que se instauraron mecanismos que restringían el rango de acción del presidente, como fueron el Poder Conservador y el Consejo de Gobierno, éste último que servía como control intraorgánico del Poder Ejecutivo.

Se integraba por trece miembros elegidos por el presidente de la República a propuesta del Congreso, en los que quedaban representados el fuero eclesiástico, militar y ciudadano. Tenía la función de dictaminar los asuntos que el gobierno pusiera a su disposición, además de servir de intermediario entre el Legislativo y el Ejecutivo, pues junto con éste último enviaban a la Cámara, previa determinación, voceros que transmitieran la opinión del gobierno, por lo que éste se convertía en el “escudo protector del lastre del Ejecutivo y del Legislativo, pues podía obstaculizar su rápida y razonable comunicación y entendimiento”.<sup>152</sup> Igualmente el Ejecutivo debía consensar con el consejo la expedición de

---

<sup>152</sup> Ibid. p. 344

reglamentos, la iniciativa de leyes, el veto presidencial y la agenda del Congreso cuando se le convocara a sesiones extraordinarias.

Por otro lado se estableció un órgano cuyas funciones reflejaban la idea del control interorgánico, el Poder Conservador, integrado por cinco miembros, mismos que se encontraban imposibilitados para declinar su nombramiento, salvo impedimento físico. Dicho órgano únicamente respondía “ante Dios y ante la opinión pública”.<sup>153</sup>

Se encontraba facultado para “declarar la inconstitucionalidad de los actos del Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia; también podía decretar la incapacidad “moral” del presidente, ordenarle renovar todo el ministerio “por el bien de la nación”; suspender a la Corte cuando tratara “de trastornar el orden público”, o al propio Congreso, cuando convenga al bien público”<sup>154</sup>, inclusive se encontraba en posibilidad de declarar la “voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla”, lo que hicieron años después, cuando abrogaron la Constitución vigente.

---

<sup>153</sup> Ibid. p. 347

<sup>154</sup> Ibid. p. 348.

En cuanto hace al veto presidencial, ya se tenían experiencias en las postrimerías del régimen colonial, pasando por la Constitución de Apatzingan<sup>155</sup> e instaurado formalmente a partir de la Constitución de 1824 retomando el modelo norteamericano, en el que el presidente de la República se encontraba en posibilidad de desechar, en todo o en parte, una ley o un decreto emitido por el Legislativo y devolverlo a la Cámara de origen con las observaciones que considerará necesarias, el cual fue suprimido únicamente durante la vigencia de la Constitución de 1857, debido a las limitantes impuestas a las facultades del Poder Ejecutivo; y sustituido por el de la opinión presidencial, que no significaba un verdadero control, estableciéndose nuevamente en la Constitución de 1917 en los términos en los que se encuentra en la actualidad y que registra el artículo 72 b) y c) de la Constitución general.

Asimismo, las comparecencias de los secretarios de Estado tienen su origen en la norma 108 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de marzo de 1824,<sup>156</sup> que aludía a la facultad que tenían las Cámaras de requerir la presencia de los secretarios para asistir a alguna discusión, o bien, la posibilidad del

---

<sup>155</sup> Cfr. Burgoa O., Ignacio. Ob. cit. p. 782

<sup>156</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Ob. cit. p. 36

presidente para enviarlos a las mismas. La Constitución de 1836 limitó esa posibilidad pues solo se preveía la posibilidad de que acudieran como oradores, un tanto influenciados por lo que establecía la Constitución de Cádiz con respecto a la asistencia de los ministros a las cortes;<sup>157</sup> situación que se modificó a partir de la Constitución de 1843, que establecía en su artículo 98, la obligación de acudir a las Cámaras por parte de los secretarios de Estado cuando éstas lo solicitaran, y el derecho cuando así lo considerara conveniente el titular del Ejecutivo.

La ratificación por parte del Senado de la República de los nombramientos que realiza el Ejecutivo, se encuentran presente en el la legislación mexicana desde la Constitución de 1824 y hasta nuestros días, únicamente modificada en 1843 por lo que hace los empleados de hacienda; misma disposición que se funda “en la alta categoría de los empleados de que se trata, y en la que el desempeño de sus importantes funciones puede afectar a los intereses generales de la República. Se aleja con éste precepto de el espíritu del favoritismo que pudiera dominar al presidente de la República y también el temor de que este funcionario, animado de

---

<sup>157</sup> Cfr. Valadés, Diego. Ob. cit. p. 350

ambición o de otras pasiones igualmente funestas, multiplicase los ascensos en el Ejército y Armada, robusteciendo ese peligro de las instituciones libres que se llama militarismo”.<sup>158</sup>

Los periodos de sesiones a su vez constituyen una fuente de control del poder entre el Ejecutivo y Legislativo, pues durante éstos, el Legislativo se encuentra en posibilidad de hacer ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución, por lo que se intenta hacer los periodos lo mas cortos posibles, para evitar que las críticas del Legislativo a las decisiones del gobierno desgasten la relación política existente. Esto se toma de lo establecido en el artículo 106 de la Constitución de Cádiz, en donde se establecían periodos de tres meses anuales, con la posibilidad de ser prorrogados por un mes más; además se estableció que cuando se tratara de periodos extraordinarios, solamente podrían tratarse los asuntos para los que habían sido convocados.

Así, las constituciones mexicanas de 1824 y 1836 retoman esta idea de periodos reducidos y únicamente se incrementa el tiempo de los periodos de sesiones en las de 1843 y 1857, que establecieron seis meses al año, divididos en dos etapas iguales;

---

<sup>158</sup> Ruiz, Eduardo. Curso de Derecho Constitucional y Administrativo. Cit. por Burgoa O., Ignacio. Ob. cit. p. 705.

eliminándose éstos con la entrada en vigor de la Constitución de 1917, en donde se suprimió el doble periodo de sesiones y se redujo el que quedaba a cuatro meses al año, además de que se impidió al Congreso prorrogar por si mismo los periodos, siendo reformado el mismo en dos ocasiones en los años de 1986 y 1993 regresando a la idea de sesionar en dos periodos anuales.

Finalmente, en cuanto hace al juicio político, tal y como lo conocemos en la actualidad, tiene su origen en la figura contenida en la Constitución de Cádiz conocida como responsabilidad política de los secretarios de despacho y que retoma la Constitución de 1824, al ampliar las posibilidades de responsabilidad política del presidente, pues el mismo era sujeto de juicio por cualquiera de las Cámaras por impedir la celebración de elecciones; la toma de posesión a los diputados, senadores y presidente electos; y por impedir el trabajo de las Cámaras,<sup>159</sup> lo que fue sustituido a nivel presidencial en la de 1857 por el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos que rigió hasta 1982, pero que en otros niveles continuó, agregado a las cartas constitucionales mexicanas

---

<sup>159</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 402.

de 1836, 1843 y finalmente a la de 1917 pero hasta el año de 1982, a raíz de una reforma constitucional.<sup>160</sup>

#### **4.2.2. Experiencias de Control Político por Participación Ciudadana**

Como se puede apreciar, la mayoría de mecanismos de control político instaurados a lo largo de la vida del Estado mexicano se refieren a mecanismos interorgánicos o intraorgánicos, en donde los diversos órganos constituidos, de acuerdo a sus respectivas competencias, interactúan restringiéndose recíprocamente, con la creencia de que de esta manera se evitaría la extralimitación en sus funciones; pero también se observa que en la historia del Estado mexicano no se encuentran mecanismos de control político ciudadano o medios de participación, salvo las referentes la emisión del voto, independientemente que el proceso democrático en México como tal, comienza a asomar su rostro a principios del siglo XX. Si bien con esto no se afirma que en ningún periodo, a partir de la instauración de la democracia como forma de Estado, no

---

<sup>160</sup> Ibid. p. 403.

se contemple en ninguna legislación de las entidades federativas la participación ciudadana, sí se afirma que en ninguna de ellas a sido instaurada con el objeto de controlar el poder que detentan los gobernantes.

#### **4.2.1.1. Chihuahua**

La Constitución de Chihuahua contempla las figuras de referéndum, plebiscito y revocación de mandato, mismas que se encuentran reglamentadas en el Libro Séptimo de la Ley Electoral del Estado, en donde se establecen las hipótesis y los requisitos para su procedencia.

De acuerdo al artículo 214 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, podrán someterse a plebiscito:

*“ a) Los actos o decisiones de carácter general del Gobernador del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta Entidad Federativa;*

*b) Los actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate;*

*c) y en los términos de la Fracción XII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado, la erección de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o la supresión de alguno o algunos de éstos.”*

La solicitud en estos casos corresponderá hacerla al gobernador del Estado, los Ayuntamientos y el Congreso del Estado, y deberá ser aprobado por lo menos por el 50% de los electores del Estado o municipio según sea el caso, o bien en el supuesto del inciso b) podrán solicitarlo a través del presidente municipal, el 25% de los electores del municipio de que se trate, además de que únicamente será vinculatorio cuando la autoridad lo haya promovido; por lo que desde nuestro punto de vista, éste mecanismo no representa un mecanismo de control por participación ciudadana, toda vez que queda en manos de la autoridad la potestad de promoverlo y en el supuesto de que la petición la hiciera el electorado, el resultado del mismo no obliga a la autoridad a cumplir con la voluntad popular.

En cuanto hace al referéndum, los ciudadanos deberán manifestar su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, bandos de policía y buen gobierno reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidas por los Ayuntamientos o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado (Art. 218), éste podrá ser abrogatorio o derogatorio.

Para que proceda la solicitud deberá ser presentada dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado, por al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado en el caso de reformas o adiciones a la Constitución y del 4% en los demás casos (Art. 219).

Por su parte el ordenamiento legal de referencia establece, la posibilidad de destituir de su cargo a un representante popular electo mediante el voto, a través de la revocación de mandato, cuando haya transcurrido por lo menos la tercera parte del periodo por el que fue electo y la solicitud la realice por lo menos el 10% de los ciudadanos del estado, el distrito, el municipio o la sección, dependiendo del representante popular de que se trate (Art. 223).

Para que sea procedente la destitución del funcionario es necesario, que la votación emitida sea superior al número de sufragios que el funcionario impugnado obtuvo para triunfar en las elecciones, pues en caso contrario quedará ratificado y no podrá ser objeto de un nuevo procedimiento revocatorio (Art. 226).

Ésta ley además establece, que el órgano encargado de la organización y desarrollo de los procesos de referencia será el Instituto Electoral del Estado y que se reputan como improcedentes los procedimientos de referéndum y de plebiscito cuando versen sobre la materia tributaria o fiscal (Art. 213)

Cabe mencionar que en el año de 1997, Chihuahua se convirtió en la primera entidad federativa en llevar a cabo un referéndum, de carácter derogatorio. El objeto de éste fue la reforma en materia electoral que se promulgo en el mismo año y que si bien éste sirvió como ejercicio democrático, el resultado no fue positivo toda vez que al no cubrirse con los requisitos, tal cual lo califico el organismo encargado, resolvió su improcedencia.

#### **4.2.1.2. San Luis Potosí**

El artículo 38 de la Constitución de San Luis Potosí establece que *“El referéndum y el plebiscito son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de Gobierno que determine la ley”*, dado lo cual el gobernador del Estado y los ciudadanos de la entidad podrán someter *“a referéndum total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, así mismo, el artículo 39 contempla que el gobernador del estado podrá someter a consulta de los ciudadanos potosinos, los actos que pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar, ya sea con organismos públicos o privados. Se establece también que el Congreso local se encuentra facultado

para la celebración de plebiscitos, cuando el objeto del mismo verse sobre *“actos que pretenda efectuar con relación a la formación, supresión o fusión de municipios”*, igualmente los ayuntamientos tienen la capacidad de someter a plebiscito los actos que pretenda efectuar, así como cualquier convenio que tenga programado celebrar con algún municipio, entidad de gobierno o particulares. Por último la Constitución establece, que los ciudadanos del estado pueden solicitar la realización del mismo cuando se trate de actos que el Ejecutivo o los ayuntamientos van a ejecutar.

El referéndum deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el periódico oficial del estado, por cualquiera de los sujetos que autoriza la legislación, pero cuando se trate de ciudadanos, éstos deberán acompañar a su solicitud el respaldo de por lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado, cuando se trate de reformas a la Constitución y en los demás supuestos el del 7.5%.

Será improcedente el referéndum cuando se trate de de leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal y cuando se refiera a

reformas a la Constitución local, que deriven de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando se trate de plebiscito, el respaldo ciudadano deberá ser de por lo menos del 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, en el caso de actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo “que se consideren trascendentes en la vida pública de la entidad”, o bien, el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio de que se trate, en el caso de actos o decisiones de gobierno de los ayuntamientos municipales; y de por lo menos el 25% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio de que se trate, cuando verse sobre actos del Congreso referentes la formación de nuevos municipios o la supresión o fusión de alguno de éstos (Art. 15).

Cuando el mismo se realice a solicitud de los ciudadanos, respecto de los actos del Ayuntamiento solo procederá cuando dichos actos aludan a “Otorgar la categoría y denominación política que les corresponde a los centros de población; Autorizar la enajenación a particulares de los bienes inmuebles municipales cuando éstos sean de importancia histórica, cultural, ecológica o social; y solicitar,

en los términos de la ley de la materia, al Congreso del estado la incorporación o desafectación de un bien del dominio público y su cambio de destino” (Art. 19).

La Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, reglamentaria de los artículos 38, 39 y 116 de la Constitución, establece que será el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana el organismo encargado de “preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos e referéndum y plebiscito que le sean solicitados” (Art. 3), mismo que se auxiliara del Consejo Estatal Electoral para el efecto de hacerse llegar de “la documentación electoral y demás elementos logísticos, materiales y humanos, que faciliten la expresión de la voluntad ciudadana”(Art.4).

Ahora, si bien es cierto que la legislación contempla la posibilidad de participación de los ciudadanos de San Luis Potosí, a través del referéndum y de plebiscito, es preciso manifestar que estos mecanismos tal cual se encuentra diseñados, no representan verdaderos controles del poder político ciudadano, toda vez que como se encuentra establecido el artículo 20 de la citada ley: *“El plebiscito que se realice de conformidad con lo previsto en la presente ley, tendrá carácter obligatorio para las autoridades que lo*

*hayan promovido; y cuando sea solicitado por los ciudadanos, el resultado del mismo tendrá carácter de recomendación para la autoridad, para que en uso de sus facultades determine lo conducente.*”, de lo que se deduce que la resolución del mismo, cuando fue solicitado por ciudadanos, carecerá de fuerza vinculante y por lo tanto quedaría a la buena voluntad y sano juicio del gobernante decidir si se toma en cuenta o no; y por cuanto hace al referéndum, la ley reglamentaria no contempla los efectos del mismo, por lo que resulta completamente inaplicable.

#### **4.2.1.3. Distrito Federal**

En el caso del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno vigente contempla en su artículo 68, la facultad que recae en el jefe de gobierno para que éste consulte a los electores si aprueban o rechazan actos o decisiones, que a juicio del mismo, sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, con excepción de la materia tributaria o fiscal, régimen interno de la administración pública y los actos que tengan el carácter de obligatorios.

Resulta evidente que éste plebiscito implementado en el Distrito Federal no se puede considerar como un mecanismo de control político por participación ciudadana, toda vez que queda al libre arbitrio del jefe de gobierno decidir cuando se ejercita, sin que se contemple la posibilidad para el electorado de decidir conforme a su voluntad, qué actos de gobierno quiere que se sujeten al control de legitimidad vía plebiscitaria y no como en la especie, que resulta mas un instrumento de promoción política que un verdadero mecanismo que fortalezca la democracia.

#### **4.3. Mecanismos de Control Político establecidos en la Constitución mexicana vigente**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla diversos mecanismos de control político, en los que únicamente se prevé la participación de los órganos constituidos por medio de los representantes populares que los componen. Estos mecanismos se establecen basándose en la teoría de la división de poderes, en la que los contrapesos de poder entre los órganos

constituidos, debido a las diferentes funciones establecidas en la Constitución, resultarán en un control recíproco del poder político, mismos que en la realidad dan como resultado negociaciones políticas, abuso del poder y una nula participación de los ciudadanos en los procesos de control, pues no se establecen mecanismos que permitan la intervención ciudadana.

#### **4.3.1. Veto Presidencial**

El artículo 72 a), b) y c) de la Constitución mexicana, establece la facultad del presidente de la República de vetar una ley o decreto, cuando éste encontrare observaciones que hacer al proyecto enviado por el Congreso para su publicación; el proyecto junto con las observaciones deberá ser devuelto a la Cámara de origen dentro de los diez días útiles siguientes, excepto cuando el Congreso no se encuentre en sesiones, caso en el que el Ejecutivo deberá devolver el proyecto el primer día en el que las sesiones del Congreso se reanuden.

En el supuesto de que el proyecto no se devolviera con correcciones, dentro de los diez días a los que hace referencia la Constitución, el proyecto de ley o decreto de que se trate se reputara aprobado, por lo que el Ejecutivo procederá a su inmediata publicación. En caso contrario, para que un proyecto de ley o decreto desechado por el Ejecutivo Federal, pueda ser publicado como tal, deberá ser discutido de nuevo en la Cámara de origen y ser aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, en cuyo caso será enviado a la Cámara revisora, en donde se hará necesario el voto de la misma mayoría, hecho lo cual será enviado al Ejecutivo para su promulgación.

#### **4.3.2. Informe presidencial**

El presidente de la República se encuentra obligado a presentar un informe por escrito ante el Congreso de la Unión, en el que exponga el estado general que guarda la administración pública del país, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución no especifica si el presidente deberá leer dicho

informe, únicamente se establece que deberá presentarlo a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso General.

La costumbre a hecho que el representante del Ejecutivo Federal, año con año, lea el informe que prepara, siguiendo un formato relativamente estricto, contemplado en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el que claramente se establece, en el numeral tercero, que durante la sesión “no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores”.

La legislación no contempla las interpelaciones por parte de los miembros del Congreso al presidente, por lo que se convierte en un monologo tedioso, en donde el presidente no puede ser cuestionado mas que de facto, obligando a que éste se detenga hasta en tanto exista “orden” en la sesión, por lo que dicho mecanismo deviene en un mero acto protocolario.

#### **4.3.3. Comparecencias y Comisiones de Investigación**

La misma Constitución establece en su artículo 93, que los secretarios de despacho informaran al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos, y que en cualquier tiempo las Cámaras podrá citar a comparecer a éstos, además al procurador general de la República, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, pero únicamente cuando se encuentre en discusión una ley o se encuentren estudiando un tema concerniente a sus respectivos ramos.

Además se contempla la posibilidad de integrar Comisiones de Investigación, cuya tarea será la de inquirir en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos resultados deberán hacerse saber al titular del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con Valadés: “entre ambas hipótesis se da una diferencia, pues en el primer caso el informe tiene un carácter público (a menos que este informe sea rendido en sesión secreta), mientras que en el otro la Constitución expresamente establece

que los resultados de la investigación sólo podrán hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal”.<sup>161</sup>

#### **4.3.4. Ratificación de Nombramientos**

El artículo 76 de la Constitución mexicana establece como facultad del Senado, la ratificación de los nombramientos que realice el Ejecutivo Federal de acuerdo a lo establecido en el artículo 89 constitucional, toda vez que en éste se alude a las facultades y obligaciones del presidente de la República, entre ellas la de nombrar a ciertos servidores públicos, como son el del procurador general de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, por lo que una vez hecho el nombramiento es analizado en el senado para su votación y aprobación.

El debate trascendente en este punto en particular se refiere a la imposibilidad que tiene el mismo Senado de remover del cargo a los

---

<sup>161</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 381.

funcionarios que ratifico, ya que ésta es una facultad exclusiva del presidente como se aprecia del mismo artículo 89 constitucional, con excepción de la separación del cargo de los militares y ministros de la Corte.

#### **4.3.5. Juicio de Procedencia**

El juicio de procedencia, también llamado desafuero, se lleva a cabo cuando existe la comisión de delitos durante el tiempo del encargo de los servidores públicos y hay la necesidad de proceder penalmente en contra los mismos; pues habrá que recordar que ciertos cargos públicos se encuentran protegidos con fuero constitucional, como son: los de diputado y senador, ministro de la Suprema Corte de Justicia, secretario de Estado, diputado local, en el caso del Distrito Federal, procurador general de la República y procurador de justicia del Distrito Federal. De esta manera la Cámara de Diputados conforme a lo establecido en el artículo 111 de la Constitución, deberá por mayoría absoluta de votos de los presentes en la sesión, resolver si ha lugar o no a proceder contra el servidor público, pues en caso de declarar la procedencia, el inculpado se encontrara en posibilidad de estar sujeto a proceso penal.

#### **4.3.6. Juicio Político**

Éste se lleva a cabo conforme a lo dispuesto en el artículo 110 constitucional, “cundo en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, los servidores a los que alude el artículo citado son los diputados y senadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado, los diputados locales en el caso del Distrito Federal, el procurador general de la Republica y el procurador de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, los magistrados y jueces del Distrito Federal, los titulares de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y de fideicomisos públicos.

Es necesario que la Cámara de Diputados realice la acusación ante la Cámara de Senadores, quien deberá erigirse en jurado de sentencia para que resuelva la sanción a imponer, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, pudiendo ser la destitución o la inhabilitación del servidor público hasta por 20 años para desempeñar cualquier cargo público, sentencia contra la cual no procede recurso legal alguno.

#### **4.3.7. Ausencia del Presidente de la República**

En la actualidad nuestra Constitución contempla en su artículo 88 la obligación del presidente de la República de solicitar permiso al Congreso de la Unión o en su caso a la Comisión Permanente, cuando el primero se encuentre en receso, para ausentarse del país. Originalmente el artículo únicamente contemplaba la posibilidad del Congreso para otorgar el permiso al presidente, pero debido a la necesidad de convocar a sesiones extraordinarias para autorizar al presidente cada vez que requería abandonar el país, se reformó el mismo y se facultó a la Comisión Permanente para otorgar la autorización.

La practica de éste ha suscitado en años recientes rencillas entre el Congreso y la Presidencia de la República, pues se ha negado la autorización para que el titular del Ejecutivo abandone el país en diversas ocasiones, a lo que éste a respondido con anuncios comerciales descalificando la resolución del Congreso y acusando a los legisladores de actuar en contra de los intereses del Estado mexicano.

#### **4.3.8. Controles financieros**

De acuerdo con Diego Valadés: “los principales controles financieros a cargo del Congreso son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, las bases para que el presidente se obligue mediante empréstitos, y la revisión de la cuenta pública”,<sup>162</sup> esto se debe a que de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución, el Ejecutivo Federal deberá hacer llegar a la Cámara de Diputados el presupuesto de egresos, quien tendrá la facultad exclusiva de aprobarla; y la

---

<sup>162</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p. 384

iniciativa de Ley de Ingresos, misma que deberá ser enviada a la Cámara de Senadores para su aprobación. Asimismo se prevé la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera gubernamental, evidenciar si se ajusto a los criterios señalados por el presupuesto y si cumplió los objetivos contenidos en los programas, en ambos casos la limitación de los controles se basa “en que durante ese año sólo se podrán realizar los gastos que la Cámara haya autorizado. Y en que se deberá justificar legal y contablemente que los gastos fueron efectuados de acuerdo al presupuesto aprobado.”<sup>163</sup>

Por otro lado el artículo 73 constitucional en su fracción VIII establece que el Congreso debe dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, así como aprobar esos mismos, además de reconocer y mandar pagar la deuda nacional, cabe mencionar “que impedirle obtener dichos empréstitos es una manera de controlar también el gasto público”.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Huerta Ochoa, Carla. Ob. cit. p. 133.

<sup>164</sup> Loc. Cit.

#### 4.3.9. Periodos de Sesiones

Se considera como instrumento de control la sola actividad del Congreso, debido a que es en este foro donde se debaten las decisiones políticas adoptadas por el gobierno; es por ello que en la mayoría de los casos, en los sistemas presidenciales, se pugna por una disminución en la duración de los periodos de sesiones “para evitar el desgaste político de la crítica parlamentaria al gobierno”,<sup>165</sup> además de que los mecanismos de control del Legislativo al Ejecutivo se aplican durante el mismo.

En el caso mexicano, los periodos de sesiones se encuentran contemplados en los artículos 65 y 66 constitucionales, en donde refieren que habrá dos periodos de sesiones; el primero a partir del 1 de septiembre y hasta el 15 de diciembre, con excepción de los años en los que el presidente inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año; el segundo a partir del 1 de febrero y hasta el 30 de abril.

---

<sup>165</sup>Valdés, Diego. Ob. cit. pp. 375.

Asimismo se indica, que si las Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a la sesiones antes de las fechas previstas, el encargado de resolver será el presidente de la República, esta medida fue incluida para “ofrecer al presidente un mecanismo para que, contando con el apoyo del Senado, pueda dar por terminado un período de sesiones políticamente incomodo”.<sup>166</sup>

Por lo que se refiere a los periodos extraordinarios de sesiones, la convocatoria debe ser realizada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, además cabe la posibilidad de que sea el presidente quien pida a la permanente la emisión de la convocatoria.

#### **4.3.10. Iniciativa**

De conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Constitución, el presidente, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como las legislaturas de lo estados, tienen derecho

---

<sup>166</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente. cit. por Valadés, Diego. Ob cit. p. 378.

a proponer una iniciativa de ley, las que serán turnadas a comisiones, que se encargan de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas y decretos que se presenten ante las Cámaras.

La mayoría de los proyectos de leyes son presentados por el Ejecutivo, lo que se debe a que cuenta con los recursos financieros necesarios y técnicos especializados, en materias en las que los legisladores pueden carecer del conocimiento suficiente como para promover alguna iniciativa.<sup>167</sup>

Así encontramos, que “la posibilidad de rechazar una iniciativa o incluso de modificar un proyecto de ley constituye un mecanismo de control de la voluntad del Ejecutivo”,<sup>168</sup> pues no por haber sido presentada la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo, ésta deberá ser aprobada; es por ello que actualmente las iniciativas presidenciales son objeto de diversas modificaciones antes de ser aprobadas, en especial las que se refieren a los ingresos y egresos de la federación.

---

<sup>167</sup> Huerta Ochoa, Carla. Ob. cit. p. 130.

<sup>168</sup> Loc. Cit.

#### **4.3.11. Facultades Extraordinarias**

Dentro de éstas encontramos las contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, en donde se establece que el Congreso podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; además para restringir o prohibir las importaciones y exportaciones o el tránsito de productos artículos y efectos.

Esta facultad podrá ser utilizada cuando se estime urgente, con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, pero es necesario que el Ejecutivo someta a la aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de la facultad concedida al enviar el presupuesto fiscal de cada año.

Por otro lado apreciamos las que se encuentran contempladas en el artículo 29 de la Constitución, en el que se faculta al presidente de la República para suspender las garantías “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro

que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, mediante la aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, la de la Comisión Permanente.

Por parte del Legislativo encontramos que el control que ejerce, además de aprobar el decreto de suspensión de garantías y delegar las facultades para legislar, es el que se refiere a la facultad de verificar la actuación del presidente, estando en posibilidad de revocar la multicitada suspensión, atendiendo al principio de autoridad formal de la ley que contiene el artículo 72 F de la Constitución.<sup>169</sup>

#### **4.3.12. Facultad Reglamentaria**

La facultad reglamentaria se encuentra contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional, misma que se refiere a la posibilidad por parte de la rama ejecutiva, de elaborar normas reglamentarias de

---

<sup>169</sup> Idem. p. 132.

las leyes federales expedidas por el órgano Legislativo, esto con la intención, se establece, de ejecutar las leyes “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, con la única condición de que las mismas se deben sujetar a la jerarquía normativa, por lo que no pueden contradecir a la Constitución, ni a la ley que regulan.

#### **4.3.13. Tratados Internacionales**

Por otro lado encontramos que de acuerdo con el artículo 89 fracción X de la Constitución, es facultad del presidente de la República, la de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado” y facultad exclusiva del Senado “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión” (Art.76); por lo que al llevar a cabo ésta, el Senado se arroga “una facultad legislativa de amplísimo alcance, sin la participación de la Cámara de Diputados”<sup>170</sup>, lo que se estableció de esta manera ya que se creía que el Senado al actuar como representante de las

---

<sup>170</sup> Valadés, Diego. Ob. Cit. p. 395.

entidades federativas, tenía la facultad exclusiva para ratificar los tratados, pues se consideraban competencia de toda la Unión, debido a que estos tenían una naturaleza internacional.

#### **4.4. Crítica al actual sistema de Control Político en el Estado Mexicano**

A diferencia de otros sistemas, en México, el control político que se ejerce, solo contempla mecanismos que aluden al control recíproco entre órganos constituidos, omitiendo los mecanismos de control por participación ciudadana, encargados del control de la legitimidad de los actos del poder político; por lo que nuestra democracia adolece de uno de sus pilares fundamentales, como lo es el acceso de la ciudadanía a los procesos de control político, mediante instrumentos que permitan que la vida del poder político, en cualquiera de sus etapas, se encuentre sujeta a la revisión ciudadana.

Se tiene la creencia que “democracia” se traduce en la elección de los representantes populares a través del voto, esto es, se piensa que una vez que el ciudadano participa en la jornada electoral, ya sea que acudió a las urnas a manifestar su preferencia por cierto

candidato, o bien, fue seleccionado para realizar alguna tarea durante la jornada electoral, hizo su aportación a la democracia mexicana, pues a partir de ese momento, corresponderá al representante popular electo tomar las decisiones, que de acuerdo a su sano juicio, sean las necesarias para el buen funcionamiento de la organización estatal.

Se olvida por completo que el objeto de conformar un Estado democrático, es el permitir que la voluntad popular sea la que decida la forma de hacer gobierno, un Estado en donde el pueblo mande y el gobierno obedezca, en el que los ciudadanos participen activamente en la consecución de los fines del Estado y no en sentido opuesto, en donde los gobernantes se conduzcan de acuerdo a intereses de grupo, de partido o bien *motu proprio*, sin que exista la posibilidad por parte del elector de modificar dicha situación, pues una vez electo, el representante popular es inmune a cualquier intento ciudadano de control real.

Se tiene la creencia que dichos mecanismos resultan inútiles por el desinterés ciudadano en la cosa pública; pero habrá que decir que en nuestra opinión, dicha apreciación no es causa sino efecto del

pobre desarrollo democrático que existe en el Estado mexicano. Se dice también que la implementación de los mismos elevaría en mucho “el costo de la democracia”, lo que sin bien podría resultar en un principio cierto, con ajustes presupuestales, como por ejemplo: la disminución en la percepciones que tienen los representantes populares y los servidores públicos de alto nivel, o bien, en la reducción del tiempo de campañas políticas y en definitiva la descuento en el gasto de partidos políticos, sería perfectamente realizable.

Lo que nos lleva a pensar que son mayores los intereses antidemocráticos de los grupos económicos y políticos dominantes, que su intención de permitir el desarrollo de la democracia mexicana, y es precisamente debido a esa falta de interés que tienen por el ciudadano común, que se hace necesario implementar los mecanismos de referencia, toda vez que estableciéndolos, la ciudadanía tendría en su poder los instrumentos necesarios para obligar al representante popular a actuar de la manera que ésta quiera y en su caso removerlo del encargo cuando omita o evada cumplir con tal voluntad y por lo tanto, por los fines para los que fue electo.

Finalmente lo que debe de hacerse una vez establecidos los mecanismos de participación ciudadana es alentar la participación, educando a la población en materia democrática; no únicamente permitiéndoles participar en la jornada electoral, pues en una verdadera democracia social, como lo es la establecida en la Constitución mexicana de 1917, vigente hasta éste momento, el fundamento de legitimidad del gobierno y de sus actos debe encontrarse en manos del pueblo.

#### **4.5. Propuesta de Implementación de nuevos mecanismos de control**

Dada la forma que guarda la legislación mexicana respecto al sistema de control del poder político, surge la necesidad de establecer en la Constitución mexicana, instrumentos que permitan el control ciudadano de los órganos constituidos y de sus integrantes; no únicamente los que realizan mutuamente estos últimos.

Es por eso que se plantea la alternativa de implementar mecanismos encaminados a permitir la participación de los ciudadanos en los procesos de control del poder, durante las etapas de su fenomenología, en particular en las del ejercicio y los fines del poder.

Por lo que se propone la instauración del referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, como los medios de control político idóneos para que el ciudadano mexicano participe directamente del control de los órganos de representación constituidos en el Estado mexicano, lo que en nuestra opinión haría que los procesos de poder fueran mucho más democráticos, pues contemplarían la posibilidad de controlar la legitimidad de los actos del poder político.

Resulta evidente que la implementación de dichos mecanismos de participación, deberá acompañarse de la información y educación necesaria para que el ciudadano común tenga conocimiento de lo que son, para qué sirven, qué beneficios se obtiene con el ejercicio de dichos procedimientos, cómo se ejercitan y cualquier otra que se haga evidente, en aras del desarrollo democrático.

Además, es necesario fortalecer los mecanismos de control político interorgánicos que contempla actualmente la legislación mexicana, permitiendo la posibilidad de proceder políticamente en contra del presidente de la República, dotando de mayores atribuciones al Congreso en materia de tratados internacionales, así como contemplar las interpelaciones al presidente al rendir su Informe de gobierno, además de escuchar el posicionamiento de los partidos políticos antes de rendirlo, que compensarían en cierto grado la desigualdad que existe entre los órganos constituidos, posibilitando un mejor ejercicio de control por parte del Legislativo al Ejecutivo.

Si bien los mecanismos de control fueron descritos a lo largo de este trabajo, es menester analizarlos haciendo referencia al caso mexicano, para poder distinguir que papel jugaría cada uno de ellos, pues es necesario para clarificar la idea que envuelve la propuesta que se elabora.

#### **4.5.1. Referéndum**

En el caso del sistema político mexicano, el Referéndum que proponemos, deberá ser obligatorio y excepcionalmente potestativo; toda vez que es necesario que los supuestos de procedencia se establezcan en la Constitución y excepcionalmente, cuando un porcentaje legalmente determinado de ciudadanos así lo solicite.

Además tendrá que reputarse vinculatorio, ya que la resolución que se tome deberá ser de cumplimiento forzoso por el órgano de que se trate; asimismo tendrá que instituirse como aprobatorio y abrogatorio, ya que sus efectos podrán aprobar la ley o en su caso derogarla.

Por esta vía deberán legitimarse obligatoriamente las leyes o decretos de revisión constitucional, que incidan en las decisiones políticas fundamentales<sup>171</sup> contenidas en la Constitución mexicana, como por ejemplo: reformas a la Constitución en cuanto a la forma de gobierno, la intervención del Estado en la economía, la participación de capital privado en áreas estratégicas, entre otras; y excepcionalmente las leyes ordinarias, tratados internacionales y en general las disposiciones generales con carácter de ley que a

---

<sup>171</sup> Véase. Schmit, Carl. Teoría de la Constitución. Alianza Editorial. Versión española de Francisco Ayala, Madrid. 1982. p. 73.

consideración de los ciudadanos sea necesario legitimar, exceptuando de los supuestos de procedencia las leyes y actos con fuerza de ley, que versen sobre las materias presupuestaria, fiscal y de seguridad nacional.

En cuanto hace al porcentaje de ciudadanos que podrán solicitar que se lleve a cabo un referéndum de manera excepcional, esto es, cuando la Constitución no establezca un supuesto, deberá tomarse en cuenta que el desarrollo democrático en México sigue siendo muy pobre, y por lo tanto elevar el porcentaje de electores para solicitar e referéndum, sería condenarlo a la inutilidad; por lo que se propone sea un porcentaje mínimo del 7% del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, al momento de presentar la propuesta al órgano creado especialmente para llevar a cabo esta tarea (tomando la experiencia del Estado de San Luis Potosí).

En éste caso proponemos que la votación que se lleve a cabo, para ser válida, deberá ir acompañada de una participación mínima de por lo menos el 7% (en cantidad) del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Cuando el referéndum sea de carácter aprobatorio y no se cumpla con el porcentaje de participación requerida, la votación será nula y por lo tanto la ley o decreto no podrá entrar en vigor, de ésta manera se obliga a los órganos de gobierno a informar a los ciudadanos de los actos que quieren llevar a cabo y a que éstos se den cuenta de los pros y contras que conllevaría la aprobación de la ley o reformas. En caso de que sí se cumpla con el porcentaje de participación, se estará a lo que decida la mayoría de los votantes.

En caso de que el referéndum sea derogatorio y no se cumpla con la participación mínima, la votación será nula y por lo tanto la ley continuara en vigor, pues deberá entenderse como consentida por la mayoría. En caso de que sí se cumpla con el porcentaje de participación, se estará a lo que decida la mayoría de los votantes.

#### **4.5.2. Plebiscito**

A diferencia del referéndum por el que el ciudadano legitimará los actos de carácter general, como reformas a la Constitución, leyes y

tratados internacionales, en el plebiscito, los actos sujetos al control de legitimidad por parte de los ciudadanos son “actos de alcances concretos o a una decisión política específica”,<sup>172</sup> por ejemplo: en el caso de las relaciones internacionales cuando un gobernante decida, por capricho personal, suspender relaciones con otro Estado porque éste sostiene una ideología y una visión del mundo diferente a la de el primero, en este caso podrá ponerse a la consideración de los ciudadanos si dicha decisión política corresponde a la voluntad popular y por lo tanto es legítima o en su caso no corresponde con los intereses ciudadanos y debe impedirse.

Este mecanismo deberá estructurarse de la misma manera que el referéndum antes descrito, pero a diferencia del referéndum, la manera en que se ejercite el plebiscito por el tipo de actos que se intentan controlar, será en su mayoría a través de la petición popular, que deberá ser también de por lo menos el 7% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

---

<sup>172</sup> Covian Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo. Ob. cit. p. 320.

La finalidad de éste será obtener una respuesta aprobatoria o desaprobatoria de la decisión política que se pretenda llevar a cabo, o en su caso que se esté aplicando, con el objeto de ponerla en operación, eliminarla o dejar de aplicarla.

Para que sean consideradas validas las votaciones, deberán contar con la participación de por lo menos el 7% del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En caso de que sí se cumpla con el porcentaje de participación, se estará a lo que decida la mayoría de los votantes, en caso contrario resultaran nulas y el acto deberá entenderse consentido por la mayoría.

#### **4.5.3. Revocación de Mandato**

Como bien se ha dicho, la revocación de mandato consiste en la posibilidad por parte de los ciudadanos, de remover a los representantes populares de su encargo, cuando éstos en el ejercicio del mismo, no desarrollen su tarea de acuerdo a la voluntad popular, pues de todos es sabido que en el caso mexicano existen infinidad de ejemplos en los que diputados, senadores,

gobernadores y en especial presidentes de la República, han conducido su mandato en beneficio de grupos económicos, políticos, religiosos o del interés personal, y no de acuerdo a lo prometido a los ciudadanos durante su campaña política y aun en el ejercicio de su función, por lo que es necesario que exista la posibilidad para los ciudadanos de controlar esa conducta en el momento preciso del incumplimiento y no una vez terminado el periodo de su mandato.

Para la aplicación de la revocación de mandato en México, será necesaria la realización de un plebiscito en el que se pregunte a los ciudadanos si debe un representante popular seguir en su encargo, o es menester que se le retire del mismo, éste plebiscito deberá realizarse cuando así lo solicite por lo menos el 10% del número total de electores inscritos en el padrón de la República, entidad federativa o circunscripción electoral, dependiendo del funcionario al que se le pretende revocar el mandato.

Para que la revocación sea procedente, es necesario que la votación dé como resultado que por lo menos el número total de electores que votaron por el representante, al momento de su

elección, estén por la afirmativa, para que éste pueda ser destituido de su encargo; en caso contrario el representante continuaría en su puesto y no podría ser removido durante ese periodo.

#### **4.5.4. Fortalecimiento de otros Mecanismos de Control**

Además de la implementación de los mecanismos por participación ciudadana que se proponen, es necesario fortalecer los controles entre los órganos constituidos que ya existen en la legislación mexicana, mismos que se han venido construyendo y fortaleciendo al paso de los años, pero que en muchos de los casos ya no corresponden con la realidad del Estado mexicano, por lo que se hace necesario modernizarlos y adecuarlos a la evolución que han tenido las estructuras políticas.

##### **4.5.4.1. Juicio Político**

Resulta necesario adicionar como sujeto de juicio político, al presidente de la República, pues como sabemos, del artículo 110

de la Constitución mexicana no se desprende que éste pueda ser sujeto del mismo, ya que si bien “el juicio político nace como consecuencia de la existencia de actos que lesionan gravemente instituciones políticas del país independientemente de que constituyan algún delito”,<sup>173</sup> no encontramos razones suficientes para eximir de responsabilidad a dicho representante popular, el cual durante el ejercicio de sus funciones puede incurrir en “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, conforme a lo que establece el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>174</sup> y no participar de ninguna sanción por dicha conducta, lo que resulta contradictorio en un Estado que se dice así mismo democrático, por lo que es fundamental constreñir al presidente a cumplir como cualquier otro representante popular con los principios constitucionales, sancionándolo con la destitución e

---

<sup>173</sup> Pacheco Pulido, Guillermo. Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. 1998. p. 59.

<sup>174</sup>

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.

inhabilitación en caso de que no lo hiciera, de acuerdo a los supuestos que establecen los artículos 109 y 110 constitucionales, en relación con lo que contempla la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y tomando como experiencia lo establecido en las Constituciones de Argentina y Chile; regímenes políticos presidenciales que sí contemplan esta figura como mecanismo de control político interorgánico.

#### **4.5.4.2. Informe Presidencial e Interpelaciones**

Asimismo, es menester establecer constitucionalmente la obligación para que el presidente de la República, cuando acuda a rendir el informe del estado general que guarda la administración pública del país ante el Congreso, admita las interpelaciones por parte de diputados y senadores, dando respuesta a las mismas, pues como se contempla en la actualidad el presidente no puede debatir con los miembros del Congreso, además de que la rendición del informe ante éste, de manera oral, es una practica consuetudinaria por lo que no se encuentra constreñido por la Constitución ni por la ley para hacerlo.

Deberá agregarse la obligación para el presidente de escuchar el posicionamiento de los partidos políticos que componen el Congreso, y que se desenvuelve momentos previos al informe, pues es necesario que el presidente conozca de viva voz y en persona, la percepción de la realidad nacional que tienen los representantes populares de cada una de las bancadas legislativas que integran el Congreso y que ha su vez representan, en gran medida, la voluntad de una porcentaje importante del pueblo que compone el Estado mexicano.

#### **4.5.4.3. Tratados Internacionales**

Es imprescindible establecer que la ratificación de los tratados internacionales se haga con la intervención de la Cámara de Diputados y no sean únicamente los senadores de la República los encargados de ratificar, con su voto, el contenido de los tratados internacionales; ya que coincidimos con la idea de que: “mantener alejada a la Cámara de diputados de la ratificación de los tratados es una manera de limitar sus posibilidades de controlar un proceso

legislativo creciente y de considerable interés para la comunidad nacional”,<sup>175</sup> pues como ya se explicó en puntos anteriores, el origen de esta regulación se debe a la creencia de que los senadores, al representar a las Entidades Federativas, tenían la facultad exclusiva para ratificar los tratados, pues se consideraban competencia de toda la Unión debido a que éstos tenían una naturaleza internacional; idea absurda pues todas las leyes federales surten plenos efectos en toda la República o “Unión Federal” y deben seguir el proceso legislativo ordinario, por lo que deberá recaer en ambas Cámaras la facultad de ratificación. Sin obviar la posibilidad, por supuesto, de que la denuncia para dar por terminada la vigencia de los tratados y convenciones celebrados con otros Estados u Organismos Intencionales y ratificados por el Senado en la actualidad, no se guarde exclusivamente al Ejecutivo, sino que pueda ser hecha de común acuerdo por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

---

<sup>175</sup> Valadés, Diego. Ob. cit. p.395.

## CONCLUSIONES

### **PRIMERA.- El Estado se configura como una realidad política que se modifica a través de la historia:**

El Estado como tal es una creación eidética, que se refiere a una realidad que solo existe jurídica y políticamente, pues no se constituye como una realidad física, ya que es solo una vía de institucionalización del poder político, que modifica sus estructuras históricamente de acuerdo a la realidad social que se encuentre viviendo, y que se manifiesta a través de los elementos que la hacen perceptible como son un territorio, un pueblo y el poder político que reviste su gobierno.

### **SEGUNDA.- Los gobiernos democráticos para ser legítimos necesariamente deben ser electos por las mayorías calificadas de ciudadanos:**

Las democracias se constituyen con el objeto de que sea el pueblo el que elija su gobierno conforme a la voluntad popular; generalmente el consenso absoluto que prevé esta disposición teórica no se manifiesta en la realidad, toda vez que existen dentro

de pueblo diferentes modos de percibir la realidad social, por lo que se hace necesario que sean las mayorías que coinciden en ideales y fines las que elijan el modo en que se va a gobernar.

Es necesario recordar que las elecciones que se celebran para designar representantes populares, se traducen en el primer control de legitimidad por parte de los ciudadanos hacia el gobierno entrante, por lo que éste para que pueda considerarse legítimo, además de haberse llevado a cabo la votación en elecciones limpias e imparciales, en donde no existió injerencia del gobierno en turno, deberá ser elegido por la mayoría de electores, lo que dará certeza a la elección, pues será claro que son verdaderamente las mayorías las que se encuentran eligiendo a los integrantes y la ideología de su gobierno.

**TERCERA.- La Representación Política es necesaria para alcanzar los fines democráticos:**

La imposibilidad material de que sean todos los ciudadanos en su conjunto, los que directamente participen en cada una de las decisiones concernientes al gobierno, hace indispensable la

representación política, mediante la cual la voluntad ciudadana deberá ser llevada a los órganos de representación y transformarse en actos de gobierno, pues hasta el momento, éste es el único medio práctico conocido por el que el gobierno democrático de la comunidad política puede desenvolverse adecuadamente. Por lo tanto, si la representación política es un medio necesario para llevar a cabo la democracia, solamente se justificara en función del cumplimiento de los fines democráticos.

**CUARTA.- La soberanía no se transmite a los representantes, pues ésta debe residir en el pueblo en todo momento:**

Los representantes populares, al momento de tomar posesión de su cargo, no se convierten en titulares de la soberanía, la que se presupone reside en el pueblo en los Estados considerados democráticos; éstos únicamente se encuentran investidos con la facultad de tomar decisiones de acuerdo a la voluntad de aquellos que los eligieron y que se encuentran en todo momento con el derecho de revocarles el mandato popular conferido.

**QUINTA.- El gobierno democrático se origina en la opinión pública y por la opinión pública, por lo que es necesaria su autonomía:**

La opinión pública también es fuente de legitimidad de los gobiernos democráticos, pues ésta opinión se canaliza a través del voto de aquellos que la sostienen, por lo que en un primer momento los gobiernos se erigen gracias a la opinión del pueblo en referencia a los asuntos del gobierno, por lo que resulta tarea trascendental que la opinión pública que se desarrolla en la vida del Estado, con motivo de los asuntos públicos, se encuentre revestida de autonomía y por lo tanto sin influencias de los gobiernos en turno.

Es necesario en principio que los gobiernos fundamenten su actuar en la verdad y actúen con transparencia; además de permitir el acceso libre a la información gubernamental, contemplando medios de comunicación plurales e independientes, para que el ciudadano pueda tener una percepción clara de los hechos que se suscitan en la vida diaria del acontecer nacional. Deben existir elecciones libres en las que el ciudadano exprese su opinión sin criterios impuestos por propaganda totalitaria, para que el resultado sea una verdadera crítica al modo de gobernar.

**SEXTA.- El control del poder político en el Estado se manifiesta a través de mecanismos jurídicos y políticos, que deben sustentarse en la Constitución:**

Ambas clases de mecanismos, tienen como finalidad controlar los actos del poder político; por un lado verificando la correspondencia de éstos con la Constitución y por el otro su legitimidad, por lo que resulta fundamental que encuentren el sustento para su materialización en la Constitución del Estado, pues ésta será la fuente de competencia de los órganos encargados del control y de la que finalmente servirá de fundamento para su ejercicio.

**SÉPTIMA.- Las relaciones que se establecen entre los diversos poderes públicos incluyen controles recíprocos:**

A raíz de la separación de poderes o funciones públicas, que se establecen al momento de la constitución del Estado, se intenta desconcentrar el poder de un solo órgano entre varios, dotando a éstos de diferentes atribuciones y competencias; desarrollando un sistema de control en el son ellos mismos los que recíprocamente se contienen, lo que se traduce en la creación de instituciones de carácter interorgánico e intraorgánico a través de los cuales estos

órganos constituidos, realizan actos con la intención de controlar a sus pares; de acuerdo a las facultades conferidas en la Constitución y las leyes.

**OCTAVA.- En un Estado democrático la participación ciudadana en el control del poder político debe ser esencial:**

Al ser las democracias un tipo de Estado en el que los ciudadanos se gobiernan a través de representantes, por ser ésta la forma mas viable de llevarlo acabo; no puede pensarse que éstos deberán permanecer incólumes durante su mandato, sin el control necesario por parte de los mismos ciudadanos que los eligieron, pues es claro que éstos deben tener la posibilidad de verificar que los actos de la autoridad política, correspondan a la voluntad general; controlando su actuar en todo momento, desde que los eligen y en el momento que ejercitan su encargo, conforme a los fines que deberían cumplir.

**NOVENA.- Los mecanismos de control político deben ser ejercitados tanto por los ciudadanos, como por los órganos de poder público:**

En los Estados considerados democráticamente desarrollados, independientemente de la forma de gobierno que éstos adopten, además de los controles recíprocos entre órganos, se prevén los controles por participación ciudadana, en los que es el pueblo el que mediante instrumentos diseñado específicamente para este fin, dan su opinión mediante la emisión de un sufragio respecto a determinados actos que realiza el gobierno, o bien, de sus representantes, cuyo conteo final se traduce en una decisión que resulta vinculante para los gobernantes y por lo tanto deberá ser atendida en su totalidad.

**DÉCIMA.- Los mecanismos de control político ciudadano son fuente de legitimidad de los actos de autoridad:**

La implementación de mecanismos de control, en donde sea el ciudadano el que participe, emitiendo un voto a favor o en contra de un determinado acto del gobierno, lo dota de legitimidad; pues ese acto se emite de conformidad con la voluntad del ciudadano, esto

es, una vez que un acto de gobierno es puesto a consideración de la mayoría ciudadana y la misma se pronuncia favorable o desfavorablemente respecto a éste, el resultado será un acto legítimo, por el simple hecho de que fue la ciudadanía, en la que reside la soberanía, la que expreso su voluntad tomando una decisión.

**DÉCIMA PRIMERA.- El Estado mexicano se constituye como una democracia, que por su sola teleología debe prever mecanismos de control político por participación ciudadana:**

Al ser el Estado mexicano una democracia social, como se establece constitucionalmente, y en cuyos fines se contempla el ideal democrático de que sea el pueblo el que instituya a su gobierno para que de cumplimiento a la voluntad popular, queda de manifiesto que es necesario, para cumplir con este fin, que aquellos que conforman la voluntad popular tengan la posibilidad de manifestar su conformidad con los actos de gobierno; a través de mecanismos de control político como el plebiscito y el referéndum, que serán fuente de legitimidad de los actos de los órganos constituidos, además de estar en posibilidad de sancionar la

conducta de los representantes populares cuando, atendiendo la voluntad mayoritaria, el pueblo decida que éste no es mas sujeto de su confianza, por lo que es necesario destituirlo de su encargo y colocar a otro que si lo sea, mediante una nueva elección.

**DÉCIMA SEGUNDA.- Los mecanismos de control político que se utilizan, varían de acuerdo a la forma de gobierno que se establezca en cada Estado:**

Los mecanismos de control interorgánico que se utilizan en nuestro país en la actualidad, no distan mucho de los utilizados en otros sistemas presidenciales puros en el mundo, en cambio, guardan diferencias con los sistemas parlamentarios, que en nuestra consideración son más adecuados para cumplir los fines del Estado democrático.

Además, algunos regímenes presidenciales contemplan, como en el caso de Chile y Argentina, mecanismos en los que participa la ciudadanía en el control político de los actos emanados de los órganos de poder, aprobando las reformas a la Constitución o

mediante la aprobación de leyes, así como poniendo a consideración de la ciudadanía asuntos de gobierno.

**DÉCIMA TERCERA.- Los mecanismos de control político en el ámbito internacional, reflejan el grado de democratización que viven los Estados:**

A través de los mecanismos de control político que contemplan los Estados en el ámbito internacional, puede percibirse el grado de desarrollo democrático en el que viven, pues estos son una muestra clara de la realidad política en la que se desenvuelven; por lo que el hecho de que los actos de los órganos de poder se encuentren sujetos a verificación, serán un factor de influencia en el desarrollo económico y en la estabilidad política y social de un país.

**DÉCIMA CUARTA.- El rediseño de algunos controles interorgánicos establecidos en el Estado mexicano:**

En el Estado mexicano, existe la necesidad de rediseñar algunos de los mecanismos de control político que se ejercitan entre los órganos constituidos, debido a que algunos de éstos resultan

obsoletos e inútiles, ya que no se encuentran adecuados a la realidad nacional; lo que se ve reflejado en el ejercicio cotidiano del poder, por lo que se deduce que son controles insuficientes o inadecuados. Es el caso de la falta de regulación respecto a las interpelaciones al titular del Ejecutivo por parte del Congreso, cuando rinde su informe de gobierno; la denuncia de los tratados internacionales por los miembros del Congreso y la ratificación de los mismos por parte de ambas cámaras.

**DÉCIMA QUINTA.- El fortalecimiento de la democracia en el Estado mexicano:**

La realidad nacional nos indica que México no es un Estado ampliamente desarrollado en el ámbito democrático, pues es claro que la prohibición de candidaturas independientes, el régimen de partidos políticos que se contempla, la representación en las cámaras, la elección por mayoría simple y la falta de instrumentos de control por participación ciudadana, entre otras, hacen de manifiesto que la incipiente democracia mexicana requiere de muchos cambios.

Consideramos que las aportaciones de ésta investigación, ayudaran a fortalecer la evolución democrática nacional, atacando una de las fallas del sistema político mexicano, como lo es, la carencia de mecanismos de control político por participación ciudadana, pues el hecho de que no se contemplen mecanismos como el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, ocasionan el debilitamiento, la anarquía y el desorden en el ejercicio del poder público.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS CONSULTADOS

ARAGÓN, Manuel. Constitución, Democracia y Control.  
Editorial UNAM. México. 2002.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus Fundamentos  
Institucionales. Editorial Trillas. México. 1995.

BEGNE GUERRA, Alberto. Democracia y Control de  
Constitucionalidad. Los Derechos Político-Electorales Del  
Ciudadano y el Acceso a la Justicia. Tribunal Electoral del Poder  
Judicial de la Federación. México. 2003.

BOVERO, Michelangelo. Una Gramática de la Democracia, Contra  
el Gobierno de los Peores. Editorial Trotta. Madrid. 2002.

BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. Editorial FCE.  
Tercera Edición. México. 2003.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. Primera Edición En Español. México. 1982.

BURDEAU, Georges. La Democracia. Ediciones Ariel. Segunda Reimpresión. Barcelona. 1970.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Decimotercera Edición. México. 2000.

CHARLOT, Jean. Los Partidos Políticos. Editorial Hispánicas. México. 1987.

COVIAN ANDRADE, Miguel. El Sistema Político Mexicano, Legitimidad Electoral y Control del Poder Político. Editorial CEDIP. México. 2004.

\_\_\_\_\_. Teoría Constitucional. Editorial CEDIP. Tercera Edición. México. 2004.

\_\_\_\_\_. La Teoría del Rombo. Editorial CEDIP. México. 2000.

DABIN, Jean. Doctrina General del Estado. Editorial Jus. México. 1946.

DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Editado por FCE/UNAM. Quinta Edición. México. 1996.

DE PINA Y VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México. 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. México. 1991.

DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Editorial FCE. Decimoctava Reimpresión. México. 2002.

ECO, Humberto. Como se Hace una Tesis, Técnicas y Procedimientos de Estudio, Investigación y Escritura. Editorial Gedisa. Quinta Reimpresión. España. 2004.

GUITRON FUENTEVILLA, Julián. Tesis. Editorial PJC. México. 1991.

HARO, Ricardo. Constitución, Poder y Control. Editorial UNAM. México. 2002.

HUERTA OCHOA, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político. Editorial UNAM. Segunda Edición. México. 2001.

JIMÉNEZ, Gilberto. Poder, Estado y Discurso. Editorial UNAM. México. 1981.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM. Segunda Edición. Quinta Reimpresión. México. 1995.

KRAUSE, Martín y MOLTENI, Margarita. Democracia Directa. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina. 1997.

LASSALLE, Ferdinand. ¿Que Es Una Constitución? Editorial Colofón. Duodécima Edición. México. 2001.

MARQUET GUERRERO, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Editorial UNAM. México. 1975.

MOLINELLI, N. Guillermo. Presidentes y Congresos en Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina. 1991.

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

ROUSSEAU, Jean-Jacques. El Contrato Social. Editorial Populaires. Paris. 1924.

SARTORI, Giovanni. ¿Que es la Democracia? Editorial Taurus. Tercera Reimpresión. México. 2006.

\_\_\_\_\_. Teoría de la Democracia. Alianza Editorial. Tercera Reimpresión. Madrid. 2001.

\_\_\_\_\_. Elementos de Teoría Política. Alianza Editorial. Madrid. 1992.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. Elementos de Derecho Constitucional. Tomo 1. Editorial Astrea. Tercera Edición Actualizada y Ampliada. Buenos Aires. 2001.

SCHMIT, Carl. Teoría de la Constitución. Alianza Editorial. Madrid. 1982.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. Décimo Cuarta Edición. México. 1998.

\_\_\_\_\_. Ciencia Política. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México. 1978.

VALADÉS, Diego. El Control del Poder. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México. 2006.

VENTURA, Adrián. Poder y Opinión Pública. Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina. 2004.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Versión Electrónica de la Cámara de Diputados, año 2007.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LX Legislatura, año 2007

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, Versión Electrónica del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, año 2007.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, Versión Electrónica del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, año 2007.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, Versión Electrónica del Congreso del Estado, año 2007.

Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, Versión Electrónica del Congreso del Estado, año 2007.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, Versión Electrónica del Congreso del Estado, año 2007.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Versión Electrónica del Gobierno del Distrito Federal, año 2007.

Constitución Española, Versión Electrónica del Congreso de los Diputados de España, año 2007.

Reglamento del Congreso de los Diputados, Versión Electrónica del Congreso de los Diputados de España, año 2007.

Constitución de los Estados Unidos de América, Versión Electrónica de la Escuela de Leyes de la Universidad de Cornell, año 2007.

Constitución de la Nación Argentina, Versión Electrónica de la Cámara de Diputados de la Nación, año 2007.

Constitución de Chile, Versión Electrónica de la Cámara de Diputados de Chile, año 2007.

## **DIRECCIONES DE INTERNET**

Cámara de Diputados en México

<http://www.camaradediputados.gob.mx/>

Senado de la Republica Mexicana

<http://www.senado.gob.mx/>

Orden Jurídico Nacional

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

Gobierno del Distrito Federal

<http://www.df.gob.mx>

Instituto Electora del Estado de Chihuahua

[http://www.ieechihuahua.org.mx/menu\\_legislacion.aspx](http://www.ieechihuahua.org.mx/menu_legislacion.aspx)

Congreso de los Diputados de España

<http://www.congreso.es/>

El Senado de España

<http://www.senado.es/>

Congreso de la Nación Argentina

<http://www.congreso.gov.ar/>

Congreso nacional de Chile

<http://www.congreso.cl/>

Cornell Law School

<http://www.law.cornell.edu/>

Wikipedia, la enciclopedia libre.

<http://es.wikipedia.org/>