



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

---

---

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“INCORPORACIÓN DE PLEBISCITO,  
REFERÉNDUM Y REVOCACIÓN DEL MANDATO EN  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

MARÍA DEL PILAR MALDONADO HOMS

Director de Tesis:

Lic. José Salvatori Bronca

Revisor de Tesis:

Lic. Joel Camargo Segovia

BOCA DEL RÍO, VER.

2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos

A mi Familia:

Le dedico este trabajo de investigación a mi familia, agradeciendo todo el apoyo que recibí para poder lograr este resultado tan positivo, especialmente a mis padres por la confianza que siempre han depositado en mí y el entusiasmo con que me impulsan cada día.

A mis Maestros:

Son parte fundamental de mi proceso de formación como Licenciada en Derecho, agradecerles por trasmitirme sus conocimientos, de manera especial a los Licenciados José Salvatori Bronca y Joel Camargo Segovia por guiarme en esta tesis, sin su ayuda no lo hubiera logrado.

## ÍNDICE

### CAPÍTULO I.

#### METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Introducción.....	1
1.1 Planteamiento del problema.....	4
1.2 Justificación.....	4
1.3 Objetivos.....	7
1.3.1. Objetivo General.....	7
1.3.2. Objetivos Específicos.....	7
1.4 Hipótesis.....	7
1.5 Variables.....	7
1.5.1. Variable Independiente.....	7
1.5.2. Variable Dependiente.....	8
1.6 Tipo de estudio.....	8
1.6.1. Investigación documental.....	8
1.6.1.1. Centros de Acopio de Información... ..	8
1.6.1.2. Técnicas empleadas para la Recopilación de Información.....	8
1.6.1.2.2. Fichas Bibliográficas.....	8
1.6.1.2.3. Fichas de Trabajo.....	9

## **CAPÍTULO II.**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MANDATO CONSTITUCIONAL**

2.1 Época antigua .....	10
2.1.1. Grecia y Roma antigua.....	10
2.1.2. Europa Occidental y Estados Unidos.....	13
2.1.3. Latinoamérica.....	14
2.1.4. México.....	15
2.1.4.1. Constitucional.....	18
2.2 Época moderna.....	19
2.3 Época contemporánea .....	21

## **CAPÍTULO III.**

### **GENERALIDADES DEL MANDATO CONSTITUCIONAL, PLEBISCITO Y REFERÉNDUM**

3.1 Definición .....	32
3.2 Concepto.....	33
3.3 Partes del mandato .....	36
3.3.1. Mandato, Mandante y Mandatarios.....	36
3.4 Clasificación del mandato .....	40
3.4.1. Mandato Imperativo .....	40
3.4.2. Mandato Representativo .....	41
3.4.3. Mandato Participativo.....	43
3.5 Elementos del mandato .....	43
3.5.1. Reales.....	43
3.5.2. Formales .....	45
3.6 Obligaciones del mandatario.....	47
3.7 Obligaciones del mandante.....	51
3.8 Prohibiciones y responsabilidades de los mandatarios judiciales .....	51
3.9 Impedimentos para ser mandatario.....	56

3.10 Revocación del mandato.....	62
3.11 Concepto de plebiscito.....	68
3.12 Concepto de referéndum.....	70

## **CAPÍTULO IV.**

### **ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA QUE REPRESENTA EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL**

4.1 Principios.....	73
4.1.1. Generalidades.....	75
4.1.2. Capacidad.....	79
4.1.3. Reserva de la ley.....	81
4.1.4. Igualdad.....	83
4.2 Problemática actual.....	86
4.3 Solución a la problemática.....	94
4.3.1. San Luis Potosí.....	97
4.3.2. Chihuahua.....	100
4.3.3. Distrito Federal.....	105
4.4 Incorporación de las figuras del Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato a la Constitución.....	116
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>120</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>125</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>128</b>

## **Introducción**

El pensamiento idealista que tenemos como sociedad al elegir a nuestros gobernantes se funda en el buen desempeño de las personas que representen el poder, la transparencia y confianza en las personas que como pueblo elegimos; para que se refleje el atributo de soberanía que la misma Constitución nos establece.

En los últimos periodos los gobernantes se han ido alejando cada vez más de la figura de una representación en la que no haya abuso de poder, cumplan con sus funciones defendiendo el interés general de la sociedad, por lo que es necesario estudiar algunas medidas que puedan marcar la pauta para mejorar la función éstos.

Dándonos primero a la tarea de encuadrar estas medidas a la necesidad de incorporar en nuestras constituciones las figuras del plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato a nuestros gobernantes, siendo necesario analizar históricamente la figura del mandato constitucional.

Nos parece esencial definir claramente las generalidades del plebiscito, referéndum y mandato constitucional para poder saber en qué consisten exactamente cada uno y esta información arrojarlos si en verdad deberían contemplarse en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo al 2° artículo de la Ley número 76 de referendo, plebiscito e iniciativa popular para el Estado de Veracruz los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de votar en los procedimientos de referendo para participar en la aprobación, reforma y abolición de las leyes y decretos del Congreso del Estado, y de votar en los procedimientos de plebiscito para participar en la consulta de decisiones o medidas administrativas relacionadas con el progreso, bienestar e interés social en el Estado.

Cuando hablamos de analizar la problemática que representa el incumplimiento del mandato constitucional nos referimos principalmente a la casi nula rendición de cuentas por parte de nuestros gobernantes, a la falta de interés en su trabajo y como consecuencia el gran desánimo y apatía que mostramos como sociedad al no confiar en la decisiones de los que representan el poder.

En el desarrollo de este trabajo intentaremos demostrar la importancia y ventajas que tendría la incorporación de las figuras antes mencionadas a nuestras Constituciones, para utilizarlo como un medio más directo de participación ciudadana y especialmente la revocación del mandato para asegurar la efectividad del cargo que representen nuestros gobernantes o por lo menos se reduzca las faltas notoriamente graves que se llegan a cometer.

Y en consecuencia de lo anterior, se pueda lograr un ambiente de transparencia, de resultados a favor del interés general, se refleje la capacidad de las personas designadas para que nos representen y mayor participación activa de nosotros como sociedad.

En la Constitución Política del Estado de Veracruz se encuentran establecidas las figuras del referendo y plebiscito en el artículo 17 señalando que en el ámbito estatal, los procedimientos de plebiscito y referendo tendrán como

base el proceso legislativo y en el ámbito Municipal el procedimiento tendrá como base el procedimiento edilicio del Cabildo; los miembros del Congreso y el Gobernador del Estado tienen derecho de iniciativa en los procedimientos participativos de referendo y plebiscito.

El referendo será obligatorio en los siguientes casos: a) Para la reforma total o la abrogación de las disposiciones de esta Constitución; y b) Para los demás casos que establezcan esta Constitución y la ley. El plebiscito será obligatorio en los casos que señalen esta Constitución y la ley.

Con esto nos damos cuenta que falta regular concretamente la revocación del mandato en los casos necesarios en Veracruz, así como incorporar las tres figuras en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para darle la fuerza y vigor que se merece y la importancia de estos medios de soberanía que nos corresponden como sociedad.

## **CAPÍTULO I**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1. Planteamiento del problema.**

¿A qué se debe la necesidad de incorporar en nuestras Constituciones General y Locales el plebiscito, referéndum y revocación del mandato a nuestros gobernantes?

#### **1.2. Justificación.**

El artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

La democracia se cuestiona con la falta de respuesta de los representantes sobre los asuntos de interés general, por lo que es necesario implementar en las Constituciones mecanismos de participación ciudadana para lograr una mayor

transparencia, compatibilidad en la rendición de cuentas y una verdadera participación activa de la sociedad.

Consideramos de gran importancia este tema concibiendo al referéndum y plebiscito como un instrumento de participación ciudadana directa, interviniendo así en los asuntos del Estado.

Así mismo no tan solo nos interesa impulsar o consolidar la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés general sino implementar la revocación del mandato, en los casos de claro incumplimiento del cargo por parte de los representantes, a través de estas herramientas.

Tomando en cuenta el gran número de entidades federativas en el país que prevén estas formas de participación como es el caso del Estado de Veracruz, es necesario estudiar la viabilidad de establecer el *referéndum* y *plebiscito* en la Constitución Federal y en las locales, así como la *revocación del mandato* como factores para consolidar la democracia que nos caracteriza como Estado. Obteniendo con esto una acercamiento de representantes y gobernados, un ambiente de confianza en las propuestas, decisiones y actos de los titulares de los órganos del Estado.

Aunque las figuras del referéndum y plebiscito estén legisladas en algunos Estados de la República, no quiere decir que se les reste autonomía a las autoridades, al contrario, los gobernadores estarán facultados para convocar a plebiscito o referéndum a los ciudadanos en temas concernientes al Estado al que pertenecen, teniendo como límite lo establecido en la Constitución Federal.

El principal motivo por el que desarrollamos este tema es la preocupación por la realidad de nuestro gobierno, el incremento en la sociedad de falta de creencia, de fe en los representantes; inclusive en las propias elecciones de los mismos; la apatía y disminución de la participación electoral.

La práctica normal de corrupción, de mal desempeño de los servidores públicos, la casi nula rendición de cuentas por parte de los representantes, la falta de respuesta o resultados de los planes y programas que ellos mismos crean; y sobre todo la imposibilidad de los ciudadanos de involucrarse de manera activa en esta situación, son las principales causas que nos motivan a cuestionar el desempeño de nuestros gobernantes.

Una de las ventajas de la existencia de la revocación de mandato, es la presión que ejerce sobre los titulares de un cargo en la función pública, mejorando así su desempeño, cumpliendo con procurar el bien común y satisfacción de las necesidades de la sociedad, que son algunas de las funciones que tiene el Estado.

En el contexto que se vive en México, es necesario tomar este tipo de medidas para aumentar la transparencia de las actividades de los servidores públicos, de las decisiones que toman, de las cuentas que tienen que rendir a los ciudadanos.

A lo largo de la historia de los diferentes representantes que hemos tenido a nivel federal, local y municipal se han presentado situaciones de claro incumplimiento, falta de funciones de sus cargos; y no sucede nada, se olvida, no hay sanciones determinantes como sería la revocación del mandato que en muchos casos es necesario.

Finalmente, la implementación del plebiscito, referéndum y revocación del mandato en nuestras Constituciones le dará la importancia que se merece el asunto y el uso debido de éstas, ya que en sí, estas figuras existen pero no son tomadas con la seriedad que se necesita en nuestro país.

### **1.3 Objetivos.**

#### **1.3.1 Objetivo General.**

- Probar la eficacia de la incorporación del plebiscito, referéndum y revocación del mandato en la Constitución.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos.**

- Recordar los antecedentes históricos el mandato constitucional.
- Explicar las generalidades del plebiscito, referéndum y mandato constitucional.
- Demostrar la problemática que representa el incumplimiento del mandato constitucional.
- Señalar la importancia de la incorporación del plebiscito, referéndum y revocación del mandato en la Constitución.

### **1.4. Hipótesis.**

A que un pueblo, en ejercicio de la soberanía, debe tener la facultad de cuestionar la eficacia de sus gobernantes y en el caso de notorio incumplimiento, poder separarlos de sus cargos.

### **1.5. Variables.**

#### **1.5.1. Variable Independiente.**

La falta de medios para calificar y exigir el desempeño de los gobernantes.

### **1.5.2. Variable Dependiente.**

La regulación del plebiscito, referéndum y revocación del mandato en las Constituciones General y Locales.

## **1.6. Tipo de estudio.**

### **1.6.1. Investigación documental.**

Debido a la naturaleza propositiva del presente trabajo de investigación, se acudió a diferentes centros de acopio de información para recopilar los datos en los que soportamos esta investigación.

#### **1.6.1.1. Centros de Acopio de Información.**

##### **1.6.1.1.1. Biblioteca Pública visitada.**

Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información de la Universidad Veracruzana, localizada en Av. S.S. Juan Pablo II Esquina Boulevard Adolfo Ruíz Cotines sin número, Campus Mocambo, Costa Verde, Boca del Río, Veracruz.

##### **1.6.1.1.2. Biblioteca Privada visitada.**

Universidad Autónoma de Veracruz Villa Rica, localizada en Progreso esquina Urano sin número, Boca del Río, Veracruz.

#### **1.6.1.2. Técnicas empleadas para la Recopilación de Información.**

##### **1.6.1.2.1. Fichas Bibliográficas.**

Que contienen: nombre del autor, título de la obra, número de edición, editorial, lugar, año y total de páginas.

**1.6.1.2.2. Fichas de Trabajo**

Que contienen: nombre del autor, título de la obra, número de edición, editorial, lugar y año, páginas consultadas y resumen del material de interés.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MANDATO CONSTITUCIONAL

#### 2.1 Época antigua.

##### 2.1.1. Grecia y Roma antigua.

Históricamente, la democracia nació en las ciudades griegas y revistió la forma democrática directa.

El gobierno del pueblo tuvo un importante papel en las democracias de la era precristiana. A diferencia de las democracias actuales, las democracias de las ciudades estado de la Grecia clásica y de la República de roma eran democracias directas, donde todos los ciudadanos tenían voz y voto en sus respectivos órganos asamblearios. No se conocía el gobierno representativo, innecesario debido a las pequeñas dimensiones de las ciudades estado. Pericles estimaba que el único fin de la polis era el de asegurar al ciudadano la libertad, la justicia y el completo desarrollo de su personalidad. La soberanía pertenecía a los ciudadanos en su conjunto; *demos* era primero, el principal, pero tenía que respetar la ley (nomos): esta era la que aseguraba la democracia y hacia libres e iguales a los ciudadanos.

Era democrática la polis en que la ley era la misma para todos, en que el ciudadano intervenía en los debates públicos en la ecclesia y participaba en la dirección de la ciudad. Pero es importante mencionar que el régimen democrático de la Atenas de Pericles no concernía sino a una pequeña fracción de la población.

En Roma, la República, su organización progresiva y su evolución continua han puesto de relieve grandes diferencias de concepción respecto de la idea griega de democracia. Limitándonos a mencionar cónsules y dictadores, tribunales del pueblo, comicios y senado, así como la larga lucha entre patricios y plebeyos, que terminó por la admisión de la plebe en todas las magistraturas.

Después de largos siglos de monarquía, el pensamiento europeo le hace un homenaje a las obras de los grandes filósofos griegos.

El antecedente del administrador profesional, con autoridad legalmente conferida *gestor*, se desprende del mandato romano.

El mandato era un contrato por el cual una persona, el mandante, encargaba a otra persona, el mandatario que realizara determinado acto por cuenta e interés del primero. Esta definición se conserva hasta nuestros días en el Código Civil.

Así a través de esa institución, un capitán de navío gozaba de todo el poder del dueño para ejercer autoridad entre los subordinados y lo representaba mercantilmente en la travesía.

El mandato como institución, permitió la traslación de poder, con lo que nació el administrador que procura, en nombre de otra persona (física o moral), el cumplimiento de los propósitos u objetivos que dieron motivo al mandato. En Roma al administrador también se le llamaba *gestor*. De ahí que sea adecuada al origen de la disciplina, la denominación europea actual de administración: gestión.

En efecto, el concepto de administración vinculado al del mandato, independientemente de interpretaciones etimológicas, entraña delegación de poder y subordinado al hecho y a las finalidades que le dieron origen.

Joaquín Esriche, por su parte comenta que la administración es en realidad un mandato, y por consiguiente produce las mismas obligaciones y derechos que este contrato; y el mandato tiene también el nombre de procuración, pero la palabra mandato es más general y comprende todo poder dado a otro, de cualquier modo que sea.

Los romanos usaron indistintamente:

*Mandato* (de *mandatum, i*): encargo, comisión, mandamiento, orden. Viene del verbo *Mandare*: mandar, encargar, ordenar, dar orden, encargo o comisión.

*Administración*, esta palabra se compone de: *ad*: a, hacia, en sentido de movimiento, y *Ministrare*: servir, gobernar, regir, manejar, cuidar los negocios o intereses públicos o particulares, propios o ajenos.

*Gestión* (de *gestio, onis*): administración-procuración.

*Procuración* (de *procuratio, onis*, que viene del verbo *Procurare*): administrar, manejar, cuidar, tener a cargo, el gobierno.

Las definiciones anteriores revelan que los romanos tuvieron un gran conocimiento del fenómeno administrativo, inspirando a los teóricos de la administración pública y privada como lo demuestran las siguientes citas de Villegas Basabilbaso:

Es, como se interfiere de su mismo enunciado, el concepto más lato. Está de conformidad con su significado etimológico: *administrar es gobernar*. En este sentido, las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución, son los medios para la realización de los fines estatales, y la actividad de adecuar esas funciones a los

fines en administración o gobierno. Puede aseverarse que, desde el punto de vista histórico, gobierno fue el concepto más amplio de administración: todas las actividades estatales estaban en él comprendidas.

El uso corriente de la palabra administración un sentido relacionado con las actividades de orden económico: regulación de los asuntos públicos o privados, según el principio de utilidad, pero ha de entenderse que se administra siempre que se ejerce una actividad para la realización de un fin, sea o no, de carácter económico. En realidad, administrar implica una gestión teleológica: es toda actividad estructurada para alcanzar fines humanos. Este concepto es unívoco, pues las definiciones al respecto no difieren sino en los vocablos, manteniendo todas ellas ese significado de gestión teleológica.

La organización administrativa de los romanos se puede dividir en tres etapas que corresponden a momentos históricos de Roma:

-La Monarquía, que abarca desde la fundación de Roma, según la leyenda en el año 753, hasta el 510 a.C.

-La República, que va del año 510 a.C. hasta el año 31.

-El Imperio, que se divide en dos épocas:

El Principado, del año 31 hasta el 234, y

-La Autocracia, que abarca los últimos años del Imperio de Occidente, es decir, hasta el año 476, y los 1,000 años del Oriente que termina con la caída de Constantinopla en 1453.

### **2.1.2. Europa Occidental y Estados Unidos**

A fines del Siglo VIII, con las revoluciones norteamericana y francesa aparece una nueva forma de democracia que va a permitirle aplicarse en los grandes estados modernos; se trata de la democracia representativa o indirecta,

en la que los ciudadanos eligen de entre ellos a aquellas que los representarán en los cuerpo legislativos.

Comenzando con la primera rebelión popular contra la monarquía, que tuvo lugar durante la Guerra Civil inglesa (1642-1649), llevada a su punto culminante con la ejecución del propio rey Carlos I, las acciones políticas y revolucionarias contra los gobiernos autocráticos europeos dieron como resultado el establecimiento de gobiernos republicanos, algunos autocráticos, aunque con una tendencia creciente hacia la democracia. Este tipo de acciones estuvieron inspiradas y guiadas en gran parte por filósofos políticos, sobre todo por los franceses Charles-Louis de Montesquieu y Jean-Jacques Rousseau, y por los estadistas estadounidenses Thomas Jefferson y James Madison. Antes de que finalizase el siglo XIX las monarquías más significativas de Europa occidental habían adoptado una constitución que limitaba el poder de la corona y entregaba una parte considerable del poder político al pueblo. En muchos de estos países se instituyó un cuerpo legislativo representativo creado a semejanza del Parlamento británico. Es posible que la política británica ejerciese pues la mayor influencia en la universalización de la democracia, aunque el influjo de la Revolución Francesa fue de igual forma poderoso. Más tarde, el éxito de la consolidación de las instituciones democráticas en Estados Unidos sirvió como modelo para muchos pueblos.

### **2.1.3. Latinoamérica**

En Latinoamérica, la instauración de los valores esenciales de la democracia se inició con el proceso de su propia emancipación (1808-1826), al que sucedió una época de regímenes constitucionalistas. Se promulgaron constituciones en todos los países pero se multiplicaron de forma excesiva a consecuencia de los constantes cambios políticos y las imposiciones de los grupos dominantes, lo que impidió una temprana estabilización de regímenes políticos fundamentados en un sistema basado en los principios democráticos.

El predominio del caudillismo, las presiones de los caciques y las oligarquías, los enfrentamientos ideológicos y la dependencia económica externa, fueron algunos de los factores que provocaron la inestabilidad, la lucha de multitud de facciones, el subdesarrollo y el estancamiento generalizado, que se convirtieron en rasgos característicos de la política latinoamericana. Se sucedieron épocas de libertad y democracia con otras en las que se generalizaron los regímenes autoritarios y las dictaduras militares.

#### **2.1.4. México**

En México, un hecho sucedido en el mandato del Presidente Benito Juárez, dentro de su periodo de gobierno (1858 – 1867) ,es el que se tiene como antecedente claro de la intención del gobernante en turno por realizar una consulta al pueblo con intención de que el resultado de ésta, fuese obedecido y posteriormente convertido en legislación Constitucional. El inconveniente en este caso en concreto, tal como lo marcan los historiadores y la Constitución de ese entonces, es que dicha figura no se encontraba prevista en la Carta Magna.

Para mayor detalle se señala lo siguiente:

“El difícil arte de gobernar Diez años tenía de vida la Constitución de 1857 - por la que Juárez había peleado- y todavía no entraba en vigor a plenitud, debido a que durante esos diez años el presidente -Benito Juárez- había gobernado siempre con base en facultades extraordinarias, que le fueron concedidas primero con motivo de la Guerra de Reforma, y después por la guerra contra la intervención y contra el imperio. Pero establecida la paz, era tiempo de iniciar por vez primera el orden constitucional por el que tanta sangre se había derramado. El presidente Juárez, que había sido el símbolo de la patria durante diez años, que había mantenido viva la esperanza del triunfo de México en esos diez largos años de conflictos -en la bien llamada gran década nacional- de pronto se encontró con la casi imposible misión de gobernar con una Constitución diseñada para controlar y acotar al Poder Ejecutivo. Seguramente Juárez recordó que una decena de años

atrás el presidente Comonfort le dijo: "con la Constitución no se puede gobernar, pues cualquier jefe de oficina tiene más facultades que el Presidente de la República", lo cual fue uno de los motivos para que Comonfort se diera a sí mismo un golpe de estado. Juárez amaba más que nada en la vida la presidencia de la república, y no estaba dispuesto a perderla ni disminuirla, por lo cual se planteó a sí mismo la obligación de permanecer en la presidencia, primero, y después reformar la Constitución. Lo primero lo logró con facilidad, pues era tal su popularidad que en septiembre de 1867, al celebrarse las elecciones, Juárez resultó elegido por amplia mayoría sobre los dos contendientes que se atrevieron a disputarle el puesto: Sebastián Lerdo de Tejada y el general Porfirio Díaz."<sup>1</sup>

“En cambio, no le fue posible reformar la Constitución conforme a sus deseos, pues deseaba que el poder legislativo se dividiera en dos cámaras, de diputados y de senadores, y que no estuviese contenido en una sola asamblea que obstaculizaba la labor presidencial, al mismo tiempo que solicitaba el derecho de vetar las disposiciones emanadas del Congreso, como medida precautoria para evitar leyes disparatadas o injustas. Nada de esto logró Juárez, y fracasó porque equivocó el procedimiento: en vez de proponer la reforma en los términos que la propia Constitución señalaba, Juárez tuvo la audacia de pedirle al pueblo que votara directamente por ella a través de un plebiscito inconstitucional, lo que sorprendió a muchos, por la fama de gran abogado que Juárez tenía. La moción fue detenida y el presidente tuvo que soportar los calificativos de tirano y déspota que le prodigaron sus adversarios. Porque en efecto ya tenía adversarios. A partir de 1867 Juárez estableció y defendió una libertad absoluta para expresar ideas y para publicarlas, llegándose el caso de que la prensa lo ridiculizara todos los días sin que nadie impidiera el libre ejercicio de la disidencia. Él lo había afirmado antes: Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> José Manuel Villalpando Dirección de la colección. *“Benito Juárez. Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana”*. Editorial Planeta De Agostini. impreso en España. 2002. pp. 138-140

<sup>2</sup> *Ibidem* p.142

Con el objeto de restaurar el orden constitucional, Juárez convocó a elecciones generales en todos los Estados de la Federación el 14 de agosto de 1867. Entre los considerandos del decreto respectivo, se expresaba que era oportuno, en vista de la grave crisis que acababa de sufrir el país, "hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus mandatarios" manifestara si podría autorizar al Congreso de la Unión para adicionar o reformar el Código Fundamental en algunos puntos de interés y urgencia encaminados a afianzar la paz y consolidar las instituciones.

"Se solicitaba a los votantes, que al tiempo de nombrar a los electores expresaran...su voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla en los siguientes puntos: Primero.- Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas sus atribuciones.-Segundo.- Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.-Tercero.- Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del Presidente de la República, o de los Secretarios del Despacho.-Cuarto.- Que la Diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.-Quinto.- Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a su vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.-La consulta que el Presidente dirigió a la Nación, obedecía al propósito de hacer expeditas las reformas, abreviando el largo proceso estipulado por el artículo 127 constitucional, que determinaba que sus reformas tenían que ser aprobadas por dos terceras

partes del Congreso y por las legislaturas de los Estados. Específicamente la iniciativa del restablecimiento del Senado buscaba fortalecer al Poder Ejecutivo dividiendo en dos Cámaras al Congreso y estableciendo el derecho de veto presidencial sobre las primeras resoluciones de las Cámaras.-Las reformas propuestas, ateniéndose a las recientes experiencias, trataban de disminuir las facultades del Congreso que en determinados momentos especialmente difíciles habían sido una auténtica traba para las administraciones anteriores, así como a estipular pormenorizadamente en quién quedaría depositado el Poder Ejecutivo cuando ocurriese, simultáneamente la falta de Presidente y Vicepresidente. Esto último obedecía al propósito de dejar garantizada la continuidad del orden legal, y sin duda mucho tenía que ver para ello la propia experiencia de Juárez. Las reformas propuestas provocaron la protesta de quienes se ostentaron como defensores de la Constitución, y advirtieron en ellas el germen para el establecimiento de un gobierno dictatorial. Sin embargo, es preciso indicar que fue justamente la enorme suma de poder que Juárez tuvo, para tomar todo tipo de decisiones, lo que hizo posible la supervivencia del gobierno constitucional”<sup>3</sup>

#### **2.1.4.1. Constitucional.**

Aunque pareciere que la *democracia directa*, a través de sus distintos instrumentos, no ha sido plasmada en ninguna de las Constituciones que han regido a través de la historia de nuestro país; de la búsqueda que se hizo sobre el tema se encontró que en fecha 6 de diciembre de 1977 se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, señalando lo siguiente:

“ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:...VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:... 2ª.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se

---

<sup>3</sup> Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1997. Edit. Porrúa. Pág. 290.

determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.<sup>4</sup>

Esta disposición a su vez fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta, entre otras cosas.

## **2.2 Época moderna.**

Al iniciarse la década de 1980, Latinoamérica vivía un auténtico renacer de la democracia, que se ha extendido, a partir de los cambios ocurridos en Perú y Ecuador, a los demás países. En casi todos ellos se manifiesta un fuerte apego a las constituciones, que consagran los contenidos del Estado de Derecho. Quienes propugnan el desarrollo democrático en Latinoamérica luchan, sin embargo, contra una cultura política en la que el autoritarismo ha jugado un papel muy significativo a lo largo de su historia. No obstante, el consenso en que la lucha por generalizar la democracia debería ser la principal misión de los gobiernos latinoamericanos fue la principal conclusión extraída por los jefes de Estado de la zona reunidos en Chile durante la VI Cumbre Iberoamericana celebrada en 1996.

“El gobierno directo es aquel en el cual el pueblo ejerce directamente las funciones de gobierno, actúa realizando actos de gobierno sin representantes. Este régimen no existe actualmente y puede afirmarse que nunca se realizó, en Estado alguno. Sólo ha sido posible en pequeñas circunscripciones (Municipios, Cantones suizos, etc.).”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2000

<sup>5</sup> SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia. España. Editorial Alianza. 2000 pp. 276

Se ha dicho que en Grecia se practicó Democracia directa; lo que no es exacto, pues si bien el pueblo se reunía en el Ágora para discutir y resolver las cuestiones de gobierno, era en realidad una aristocracia ya que estaban excluidos los extranjeros, esclavos y mujeres. Pero en realidad esas reuniones eran esporádicas y en ellas se limitaban a votar por sí o por no a los proyectos sometidos a su consideración. En la época moderna todos los autores citan como ejemplo de gobierno directo los cantones suizos. El gobierno directo es una forma teórica y actualmente imposible de practicar, por el aumento de población de los Estados y la complejidad de la tarea gubernativa, cada vez más técnica.

“El gobierno representativo es aquel en el cual las funciones de gobierno son realizadas por los representantes del pueblo. Actualmente la casi totalidad de los regímenes de gobierno son representativos. Los gobernantes son considerados “representantes” de la ciudadanía y son ungidos en su calidad de tales mediante el sufragio. Este es el único contrato del elegido con el elector; el pueblo solamente tiene derecho de elección, la relación de representación se desarrolla a través del partido político. El representante no puede ser revocado, porque sus electores no tienen ningún contrato después del voto, salvo a través del partido político. Teóricamente el votante se inclina por un partido político por adhesión al programa de gobierno que éste propugna y vota por los candidatos de ese partido. Por esa razón el representante debiera cumplir con el programa y las autoridades del partido controlar su actuación. El régimen semi-representativo es aquel que participa de ambos sistemas; el gobierno se realiza indirectamente por medio de representantes, pero el pueblo realiza directamente algunos actos de gobierno, es decir que no limita su intervención al sufragio, sino que a veces utiliza formas de gobierno directo: plebiscitos, referendos, iniciativa popular.”<sup>6</sup>

La democracia durante la Edad Moderna comenzó a resurgir la idea de que era en el pueblo donde residía el poder. Pensadores y filósofos teorizaron sobre

---

<sup>6</sup> Ibidem p. 278

esta cuestión, argumentaron a favor de las libertades y derechos individuales y propusieron que para evitar los abusos de poder, los gobiernos se dividieran en órganos distintos para que cada uno controlara al otro. No obstante, el pueblo era entendido en términos restringidos: solo incluía a aquellos con cierta posición social o económica reconocida. Por otro lado, la mayoría de los países europeos estaban gobernados por reyes que entendían que su origen era divino y, por lo tanto, no contemplaban ningún tipo de participación democrática en los asuntos del gobierno.

La revolución francesa imprimió un nuevo giro al concepto y la práctica de la democracia. Por un lado, la participación de los ciudadanos en las cuestiones del gobierno fue considerada un derecho y un deber asegurado por la constitución. Por otro lado, se pusieron en práctica formas de gobierno indirecta: los ciudadanos elegían representante por distintos órganos de gobierno.

El surgimiento de la democracia moderna a lo largo del siglo XIX, la mayoría de países europeos también americanos fueron ampliando la participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno y dándose constituciones o leyes que aseguraban esa participación en tanto derecho ciudadano. En la actualidad, en las sociedades occidentales contemporáneas se encuentra muy arraigada la convicción de que la democracia es el mejor de los sistemas posibles para gobernar a una nación.

### **2.3 Época contemporánea.**

En la época contemporánea ya se habla de la representatividad política que es el producto de una forma de gobierno en la que la nación designa a un grupo de sus propios ciudadanos, para que en nombre de ella, manifiesten la voluntad estatal y participen en la creación del orden jurídico, el que debe ser la concretización de aquélla.

Tradicionalmente se ha señalado como signo característico de la democracia el de que, en el sistema respectivo, el pueblo se gobierna así mismo”. Se suele afirmar, por tanto, que el gobierno democrático es un régimen de “autogobierno popular”, aseveración que, en cuanto al principio que proclama, es verdadera, pero inclusive la acepción etimológica del vocablo democracia así lo indica.

Sin embargo, tal principio, dentro de la normatividad jurídica del Estado, suscita diversas cuestiones que son de indispensable tratamiento para remarcarlo correctamente en su dimensión positiva y dinámica. Surge, en consecuencia, la pregunta primordial de cómo opera ese autogobierno, sobre todo si se atiende a que en la vida misma del Estado hay por necesidad gobernantes y gobernados, es decir, detentadores del poder estatal y destinatarios de ese mismo poder. La diferenciación entre ambos tipos de sujetos desvirtúa lógicamente al mencionado concepto y lo hace realmente impracticable, toda vez que los Estados, desde que rebasaron los estrechos límites de la polis griega, es imposible que funcione lo que se ha llamado democracia directa. Por otra parte, en los sistemas democráticos, el pueblo indispensablemente tiene una participación en el gobierno, ya que sin ella no habría democracia. Además aunque el pueblo es una unidad real asentada permanentemente en un territorio, está integrado por distintos grupos que independientemente de sus condiciones económicas, sociales y culturales, se subsumen en dos grandes sectores: el de los capacitados jurídicamente para participar en el gobierno y el de los que están privados de esa capacidad. De ahí que en el pueblo, en su implicación sociológica como totalidad humana, no es el pueblo participante, que sólo es el pueblo político. Débase recordar también que dentro de ese mismo no se forma una voluntad unánime en lo que se atañe a los aspectos en que se puede participar en el gobierno, o sea, en el principio de pueblo político hay mayorías y minorías, que tienen querer opuestos y que se traducen en discrepancias de opinión.

Al crear el derecho fundamental o Constitución y al implementarse en él la forma democrática de gobierno, el pueblo se reserva, mediante una declaración preceptiva expresa, la potestad de elegir a las personas que transitoriamente encarnen a los órganos primarios del Estado, que generalmente son el ejecutivo y legislativo, pues aunque los titulares de los órganos judiciales no tengan origen popular, no por esta circunstancia el régimen respectivo deja de ser democrático. Ahora bien, esa potestad de elección, que puede vaciarse en diferentes formas jurídicas concretas y varían en cada sistema constitucional específico, no se reconoce comúnmente a la totalidad del pueblo, es decir, al pueblo sociológico como unidad real, sino a determinados grupos, dentro de él, que satisfagan ciertas condiciones previstas jurídicamente.

Estos grupos componen lo que hemos denominado el pueblo político, siendo dichas condiciones lo que permite calificar a un sistema de gobierno como democrático o aristocrático, pues si se traducen en privilegios de diversa índole de que sólo puede gozar una clase social determinada, se tratará de una aristocracia, y si son susceptibles de satisfacerse por la mayoría popular, se estará en presencia de una democracia.

Ahora bien, la entidad estatal es una institución pública organizada en el derecho fundamental o Constitución, es decir, está dotada de órganos que, dentro de su respectivo marco competencial, desempeñan las funciones en que se desenvuelve el poder público. Pero esos órganos, sin personificación, no pueden ejercerla, requiriendo necesariamente de una o varias personas físicas que los encarnen. Estas personas son titulares, llamados funcionarios públicos. Por tanto, si en el orden constitucional se prevé la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado debe provenir del pueblo político, o sea, de los ciudadanos, se estará en presencia del segundo elemento que caracteriza al sistema democrático, siendo dichos órganos, el ejecutivo y el legislativo.

En el acto electivo, sufragio, se registra la participación popular en el citado sistema, pues es la voluntad mayoritaria de la ciudadanía la fuente de la encarnación o personificación de tales órganos estatales.

Al hablar de voluntad mayoritaria en virtud de que es imposible, o al menos insólito, que en la elección opere la voluntad unánime dentro del pueblo político. Lo común y pudiéramos decir normal, es que haya discrepancias entre las masa de los ciudadanos en cuanto a la designación de una persona o de varias para ocupar un cargo público, ya que cada elector tiene su propia opinión sobre los candidatos propuestos, la cual, inclusive, puede dejar de emitirse, pudiendo darse el caso de que los sufragantes representen un número reducido en proporción al de la ciudadanía.

La elección popular mayoritaria que puede ser directa o indirecta según cada régimen político lo disponga su ordenamiento jurídico, confiere al elegido o a los elegidos la investidura inherente al órgano del Estado de que se trate, es decir, los convierte en titulares individuales o colectivos de dicho órgano, capacitándolos para desempeñar las funciones públicas que a éste competan. Se dice que desde este momento el titular o los titulares colegiados, según sucede respectivamente en el caso del ejecutivo unipersonal y en el de los cuerpos o asambleas legislativas, ejercen las funciones correspondientes al cargo o a los cargos para que el o los que fueron electos, en representación del pueblo, que es el supuesto de las democracias representativas o democracias gobernadas como las llama Burdeau. Se afirma que los titulares del órgano estatal no actúan per-se, sino en nombre del pueblo, todo, no en el de los que mayoritariamente los hubieren elegido.

La representatividad política directa se presenta cuando la elección de mandatarios, por el pueblo, se hace sin intermediarios, es decir, el pueblo designa directamente e inmediatamente a sus gobernantes. En México existe

representatividad política directa en la elección del Presidente de la República y de los miembros del Congreso de la Unión.

La representación popular tiene lugar cuando el ciudadano otorga su voto a un candidato para que desempeñe un cargo en la Administración Pública Municipal, Estatal o Federal, así como las Legislaturas locales y federal. En México, los cargos de representación popular en el ámbito de la Administración Pública son Regidores, Síndicos y Presidente Municipal, Gobernador o Presidente de la República. En el ámbito legislativo son: Diputados locales y federales, así como Senadores de la República. La democracia directa es aquella en la que el pueblo, sin mandatarios ni representantes, por sí mismo, se da sus leyes. La democracia indirecta o representativa es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes. La amplitud del ámbito espacial y humano del Estado moderno hicieron necesaria la forma representativa. Además, la representación era la única forma que parecía posible dentro del Estado moderno, centralizado, con un núcleo de poder dominante encargado de las funciones de legislación, ejecución y jurisdicción, donde la relación de gobernante y gobernados aparecía sin grupos intermedios, como relación de individuo y Poder, distinguiéndose netamente entre sociedad y Estado.”<sup>7</sup>

“La democracia semidirecta, es aquella que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de democracia directa con la idea de la democracia representativa. Se consagra, de este modo, el derecho de la ciudadanía a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el Estado. Las democracias representativas adolecen de serias carencias en materia de participación, lo que explica en parte la crisis de legitimidad de que sufren los sistemas políticos.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> RAMOS Osorio, Marcos. Teoría Política y Derecho Electoral. México. Editorial Porvenir. 1997 p. 228

<sup>8</sup> Ibidem p. 231

La ciudadanía moderna o postmoderna, exige mayores niveles y rangos de participación como consecuencia de diversos factores sociales, tecnológicos y culturales; y los mecanismos de participación tradicionales en los sistemas políticos modernos y en particular dentro de las democracias representativas, son insuficientes para responder a las nuevas demandas políticas de la ciudadanía.

El propio concepto de ciudadanía ha hecho implosión y hoy asistimos a la emergencia de formas de ciudadanía inéditas: ciudadanía ambiental, ciudadanía comunicacional, ciudadanía digital, ciudadanía virtual, ciudadanía de género, ciudadanía étnica, son algunas de esas nuevas manifestaciones.

El concepto de ciudadanía y el de participación han hecho crisis, y las nuevas manifestaciones de resistencia ciudadana en las que aparecen nuevos actores sociales y políticos, tales como las multitudes inteligentes, dejan en evidencia que el cambio de los sistemas políticos puede provenir tanto del ejercicio de distintas formas de presión social y dominio territorial horizontal, como de la creciente incidencia de esos nuevos actores dentro de los aparatos institucionales del sistema político y del Estado.

En el nuevo contexto de la globalización, durante estos últimos años, estamos asistiendo a cambios acelerados en el terreno de las políticas públicas locales, dado que los ámbitos locales están resultando fortalecidos como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades.

Así mismo, los gobiernos locales incorporan a sus agendas cuestiones emergentes (sostenibilidad, cooperación al desarrollo, diversidad cultural, nuevos yacimientos de empleo...) y conceptos como innovación democrática, presupuestos participativos, articulación de redes, capital social, etc. ya no operan

sólo como referentes normativos, sino como valores practicables e incluso como requisitos para la resolución eficaz de problemas.

Los teóricos de la representación, desde los tiempos de Rousseau y Locke, pasando por Benjamín Franklin y los ideólogos de la revolución francesa, han postulado que el sistema político representativo obedece a la necesidad de que los ciudadanos, imposibilitados para ejercer directamente el poder, ya que se encuentran ocupados en sus funciones cotidianas de carácter económico, social y cultural, deben recurrir a un procedimiento supletorio que haga posible el gobierno de la sociedad desde un Estado que exprese y represente a toda la nación.

La teoría moderna de la representación política surge como resultado de la influencia de diversos autores y pensadores del siglo XVIII y de dos procesos políticos casi sucesivos: la Independencia de los Estados Unidos, proclamada en 1776 y la Revolución Francesa iniciada en 1789 y concluida en 1799 con el consulado de Napoleón.

En ambos procesos, la idea de la representación de las dos primeras naciones modernas, emanó tanto de la concepción que el conjunto de los ciudadanos no podían ejercer directamente el poder político toda vez que estaba cada uno ocupado en sus asuntos particulares, como de la idea que el gobernante debía ser elegido mediante un procedimiento que asegure que el ejercicio del poder se realice en nombre de los intereses de la nación en su conjunto. Aquí, Rousseau establece una distinción entre el poder y la voluntad general de la nación. Y dice a este respecto en *El Contrato Social*: *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: ella es en sí misma o ella es otra, no hay punto intermedio. Los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, ellos no son más que sus comisarios.*

“En el concepto de Rousseau, la idea de los representantes es moderna y ella proviene del gobierno feudal, que éste califica de inicuo y absurdo gobierno en el que la especie humana se degrada.... Y avanza detallando las condiciones en que se efectuaba la representación a través de los tribunos en la Roma republicana: *siendo la ley una declaración de la voluntad general, es claro que en la potencia legislativa el pueblo no puede ser representado, pero él puede y debe serlo en la potencia ejecutiva que es la fuerza aplicada a la ley...queda claro que los tribunos, no teniendo ninguna parte en el poder ejecutivo, no pudieron jamás representar al pueblo romano por los derechos de sus cargos, sino solamente usurpando los del Senado.*”<sup>9</sup>

En esencia, la representación puede ser concebida y comprendida tanto como un conjunto de mecanismos o procedimientos para la construcción de las instituciones políticas del Estado moderno, como un concepto teórico e institucional que sirve de fundamento de los sistemas democráticos. Y la base esencial de la teoría de la representación es la teoría del mandato.

Los fundamentos intelectuales y políticos de la ciudadanía, la ciudadanía ya no es lo que antes era, y la participación ha dejado de ser una demanda ocasional y marginal, para convertirse en una aspiración transversal a todos los sectores políticos y a todas las categorías sociales y culturales.

A una ciudadanía basada en los principios de la obediencia a los líderes y caudillos políticos, y en el clientelismo de los grupos ante los aparatos organizacionales de los partidos, los movimientos y el Estado, se suceden y los reemplazan cada vez más, la influencia de multitudes, grupos de presión y redes horizontales de individuos y ciudadanos con intereses y demandas cada vez más complejas.

---

<sup>9</sup> BERLIN, Valenzuela Francisco, “Diccionario universal de términos parlamentarios”, Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, México, 1997, pág. 819.

La política –entendida clásicamente como las formas y contenidos a través de los cuales una sociedad se gobierna- deja gradualmente de ser una *política de aparatos y de instituciones*, para convertirse progresivamente en una *política de redes*.

La ciudadanía ha dejado de ser un concepto estrictamente político. En realidad como consecuencia de los cambios sociales, culturales y tecnológicos de las sociedades contemporáneas, asistimos a una verdadera implosión del concepto tradicional de ciudadanía. No solo la ciudadanía ha dejado de ser un concepto circunscrito a la esfera política –el ejercicio de un conjunto de derechos en el marco de un sistema político regulado- para convertirse en una dimensión cada vez más compleja y diversa, que abarca lo social, lo cultural y lo territorial-identitario.

“En México, desde la época de la Independencia hasta nuestros días, se han registrado hechos que dan cuenta del empleo del plebiscito y del referéndum y esto tiene que ver con la forma de Estado y con la forma de gobierno, adoptadas desde la norma constitucional en cada época histórica. La Constitución de 1917, define la forma de gobierno como una República Federal, democrática y representativa, donde el titular de la soberanía, que es el pueblo, mandata a los poderes públicos para ejercerla, en su representación. De ahí que la cualidad democrática y representativa de nuestro régimen, pasa necesariamente por la participación de la ciudadanía a decidir sobre su destino político, sobre quien la representa y con la facultad de cambiar a sus representantes, como lo establece el artículo 39 constitucional. Así tenemos que los gobiernos que se asumen como democráticos, requieren de la conservación, del apoyo, del consenso público suficiente para legitimar su representatividad. En las actuales circunstancias políticas, no es posible seguir rigiéndose exclusivamente por las instituciones políticas tradicionales, que si bien son fruto de un mandato popular, ya resultan

insuficientes y, sobre todo han perdido representatividad y credibilidad; pues el ciudadano no se identifica y sobre todo, no se ven atendidas sus necesidades más elementales.”<sup>10</sup>

La palabra soberanía proviene del latín *superanus*, que significa sobre o encima. La idea de soberanía es un concepto polémico, tal y como afirmó Jellinek. La soberanía nacional nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado nacional. La soberanía fue el resultado de las luchas que dieron entre el rey francés y el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía un poder superior.

La soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Séller es aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.

Nuestra Constitución dice en el Artículo 39: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

¿Qué significa en la Constitución de 1917 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo? Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su Independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. De manera esencial, quiere decir porque lo hace en todo momento, y originariamente, quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo.

---

<sup>10</sup> MERINO, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995, p. 19

La soberanía tiene dos tipos de significados, en ocasiones cercanos entre sí, pero en otros bien diferenciados. Son la soberanía jurídica y la soberanía política. En cuanto a la primera de ellas, se trata de la capacidad que tienen los estados de acceder directamente a la esfera internacional, en el sentido más amplio: pactos, tratados, participación en organismos, representación diplomática, etc. El segundo de los conceptos, el ligado a la cuestión meramente política, el Estado soberano es el que dispone de la facultad de coaccionar e imponer. De esa forma y a modo de ejemplo, se podría afirmar que Haití, Panamá o Granada eran estados soberanos jurídicamente, pero no así políticamente puesto que su desarrollo estaba impuesto política, social y económicamente por EEUU que, además, intervino militarmente para hacer valer su interés. En el lado contrario se podría citar a Cuba, Estado soberano jurídica y políticamente puesto que, siendo su existencia reconocida internacionalmente, está en disposición de imponer su modelo a pesar de las coacciones.

En cuanto a la extensión del concepto y su relación grupal, la soberanía solo puede entenderse como una capacidad propia de los Estados, no así de las naciones y los pueblos. En este sentido, la soberanía es la cúspide de la pirámide de poder y el elemento más alto que garantiza la expresión política de una nación. Por eso, la principal característica de la soberanía no es su indivisibilidad o imparcialidad, sino su finalidad. Las diferentes razones en que se mueve un Estado, incluso en un sistema de democracia parlamentaria en que el poder administrativo puede cambiar de la noche a la mañana, no son precisamente recortes sino aplicaciones diversas de esa escala marcada por su punto álgido: la soberanía.

## **CAPÍTULO III**

### **GENERALIDADES DEL MANDATO CONSTITUCIONAL, PLEBISCITO Y REFERÉNDUM**

#### **3.1 Definición.**

Se entiende por mandato todo cargo o comisión; actuar en representación de alguien, en general orden o disposición imperativa. Si atendemos a su etimología latina, del verbo mandar, mandare significa encomendar, encargar, poner en manos de o dar órdenes.

Dentro del derecho privado el mandato es un contrato por el cual una persona llamada mandatario se obliga a ejecutar por cuenta de otra denominada mandante los actos jurídicos que éste le encarga. En este sentido, el mandato tiene efectos entre las partes y para que lo tenga frente a terceros se requiere un poder de representación, que otorgue el mandatarario ciertas facultades para actuar. En ese sentido, pero con un campo de acción distinto, en el derecho público y en el caso concreto del derecho constitucional, el mandato va ligado a la idea

representación política, en virtud de que la ciudadanía a través de sus representantes populares, va a conformar un gobierno, en el cual los mandatarios *gobernantes* actúan y ejercen el poder con base en la voluntad de sus mandantes *gobernados* plasmada en un texto constitucional. Cada acto, facultad u obligación del gobernante tiene su fundamento en una Constitución, además de estar actuando en nombre y representación del pueblo.

El mandato constitucional tiene su fundamento en el sistema representativo, en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos. Precisamente para robustecer la idea del ejercicio del gobierno por medio de representantes, se utilizó la figura civilista del mandato. En la teoría representativa, la nación es una persona titular de la soberanía, que confiere el poder de ejercer en su nombre esa soberanía.

### **3.2. Concepto.**

Para el autor francés Maurice Duverger, en el mandato imperativo el concepto mandato del derecho privado se traslada a derecho público, ya que la designación de gobernantes, es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en el lugar suyo. Mientras que el mandato representativo, “el conjunto de personas que representan la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandatos no son éstos, sino la nación”<sup>11</sup>

Desde la óptica de la doctrina constitucional moderna, cabe mencionar que el mandato se origina de la naturaleza del pacto social por medio del cual el mandante viene siendo el pueblo mismo, quien es el dueño del negocio o gestión que en virtud del mandato le confiere al mandatario para su ejecución en nombre y provecho del mandante.

---

<sup>11</sup> DUVERGER, Maurice; Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel; Barcelona, 1992, 2da. Reimp.

Remitámonos en primer lugar al enfoque conceptual de la figura del mandato, el cual es definido por Cabanellas como un contrato consensual por el cual una de las partes, llamada mandante, confía su representación, el desempeño de un servicio o la gestión de un negocio, a otra persona, el mandatario, que acepta el encargo. De acuerdo con esta definición, el mandato opera entonces como el encargo de un negocio o gestión que el mandante le confía al mandatario para que éste lo realice en su nombre, lo que no implica en modo alguno que los beneficios o derechos inherentes a dicho negocio, encargo o gestión le sean cedidos al mandatario, por ser éstos exclusivamente propios del mandante.

No es casualidad entonces, que la doctrina moderna constitucional recoja este precepto y que nuestras constituciones modernas se nutran del mismo y lo reflejen en sus disposiciones generales, afirmando que la soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de los instrumentos democráticos, además de que el poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes electos mediante sufragio universal, libre y directo. De acuerdo con este principio taxativamente establecido en el artículo 2° de nuestra Carta Magna, el pueblo puede además ejercer este derecho en forma directa por medio del referéndum o el plebiscito, incluso para revocar o prorrogar el mandato si así lo deseara, aunque la norma constitucional expresamente no lo diga en ese sentido.

Además, tanto el ejercicio del mandato como el de la soberanía, deben ser ejercidos ambos, en el contexto de un orden constitucional, el cual es caracterizado como la forma de gobierno elegida por cada Estado, normativa fundamental que determina los derechos de una Nación y la organización de los poderes públicos de que ésta se compone. De modo pues, que si el mandato constitucional es ejecutado y cumplido por el mandatario, atendiendo las cláusulas y condiciones que al mismo le fueron iniciadas por el mandante por medio de la Ley, es decir, atendiendo un orden constitucional previamente establecido,

entonces el objeto del mandato se perfecciona, ya que de no ser así, el mandato puede ser revocado y anulados sus efectos por parte del mandante.

Sin embargo, la revocación del mandato debe producirse también en concurrencia con los canales o mecanismos de previo establecidos por el ordenamiento jurídico a fin de no causar una situación de ruptura en el orden constitucional, por cuanto no es posible redargüir un acto ilícito mediante otro de similar naturaleza, como ocurriría en el caso de revocar o rescindir un mandato constitucional presidencial mediante un procedimiento de facto alternativo al de la destitución legítima que le corresponde efectuar al Congreso Legislativo, como es el “Golpe de Estado”; por cuanto al no ser el agente ejecutor de la interrupción, el mandante, sino un tercero (llámense militares o rebeldes), carece por lo tanto de legitimidad dicho agente, y por ende, los efectos derivados de esa ruptura nacen nulos ad perpetuam y la legitimidad del mandato original permanece incólume en el mandatario depuesto.

Pero también es importante señalar que por ser el Estado la sociedad políticamente organizada y estar conformado estructuralmente por los poderes Legislativo, Judicial, Electoral, y no sólo por el Ejecutivo, es de suponer que cuando el mandatario altera los términos y condiciones del mandato, transgrede el orden constitucional e irrespetar la independencia y competencias orgánicas de los poderes públicos, nos encontramos también en presencia del abuso de autoridad, el cual opera como una modalidad de golpe de Estado.

Dicho sea de paso, si el mandatario por acción u omisión tergiversa, suplanta o desnaturaliza la voluntad del mandante expresada en comicios electorales, esto es un indicador claro de que el mandatario no sólo se ha excedido en sus funciones haciéndose merecedor de la revocación de su mandato por irrespetar la voluntad del mandante, sino que al haber violentado su derecho ejercido a través del sufragio, le ha impedido a éste efectuar –de acuerdo con la

Ley- los cambios que por derecho propio desee realizar, lo cual se llama Fraude Electoral y es por consiguiente otra modalidad de golpe de Estado.

Por lo tanto, para efectos de que el Mandato reúna todas y cada una de las condiciones que configuren su legitimidad, éste debe fundamentarse en el orden constitucional, atendiendo el respeto a los elementos esenciales de la democracia representativa y sus componentes, ya que en caso de inobservancia de los mismos, el mandato conferido al mandatario pierde su validez, puede ser revocado, y en su caso, el mandante representado en la figura del Poder Legislativo, o en forma directa, puede y debe destituir al mandatario declarando su incapacidad de ejercicio del mandato constitucional.

### **3.3 Partes del mandato.**

#### **3.3.1. Mandato, Mandantes y Mandatarios.**

Se entiende por mandato, todo encargo o comisión, actuar en representación de alguien, en general, orden o disposición imperativa.

En el campo de acción de la política, el mandato va ligado a la idea de representación política, en virtud de que la ciudadanía a través de sus representantes, va a conformar un gobierno, en el cual los mandatarios *gobernantes* actúan y ejercen el poder según la voluntad de sus mandantes *gobernados*.

Así mismo, se puede trasladar este concepto, a la relación existente entre los aparatos dirigentes de los partidos políticos y los diputados que forman el legislativo en un sistema proporcional de listas de partido, semejando éstos la figura de mandatarios y aquellos la de mandantes.

“Desde la segunda mitad del siglo XVIII europeo, los pensadores de la Ilustración dieron un gran paso adelante en torno al importante problema del origen del Estado y de las distintas formas de gobierno del mismo, movidos por la precaria situación (en todos los órdenes) de la masa popular, que el absolutismo predominante se mostraba incapaz de entender y atender. Arrojaron al cesto de los papeles inútiles la teoría del origen divino del poder de los reyes y la nobleza y colocaron en su lugar, como la verdadera fuente de dicho poder, a la voluntad popular. Devolvieron así al acuerdo de las mayorías su importancia decisiva a la hora de otorgar a alguno de sus miembros más capacitados la tarea de representarla y de gestionar y llevar a cabo todo aquello que fuera necesario y conveniente para la seguridad y el bienestar de esa misma mayoría. En tal acto de soberanía, señalaron, el pueblo se constituye en mandante de los gobernantes electos, mientras que estos últimos asumen el papel de mandatarios de la voluntad popular. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define así los términos mandatario y mandante: “Mandatario: persona que, en virtud del contrato consensual llamado mandato, acepta del mandante el representarlo personalmente o la gestión o desempeño de uno o más negocios”. De suyo se comprende que, como en cualquier otro, el incumplimiento del contrato de que hablamos por una de las partes libera a la otra de su obligación, el contrato mismo queda anulado y los afectados recobran la libertad de buscar alternativas mejores para sus intereses.”<sup>12</sup>

Según esto, pues, el pueblo, en las democracias modernas, al votar libremente por quien ha de gobernarlo, actúa como un mandante plenamente capacitado para otorgarle el poder de representarlo y de llevar a cabo la gestión de los negocios públicos, siempre y sin ningún tipo de excusa, en beneficio y para el bienestar de quienes le otorgan el poder. El gobernante, por su parte, asume, mediante el mismo acto soberano, la condición de mandatario, vale decir, de

---

<sup>12</sup> ARTEAGA, Nava Elisur, “Derecho Constitucional”, colección textos jurídicos universitarios, Oxford University Press, México, 1999, pág. 90.

ejecutor, de servidor de la voluntad popular. Sin embargo, en México como en el mundo entero, la teoría democrática, la tesis del contrato entre pueblo y gobierno, cojea gravemente en virtud de que no prevé ni provee un mecanismo seguro, expedito y eficiente para que el mandante (el pueblo) ejerza su derecho de romper el contrato y retirar el poder otorgado, cuando el mandatario (el gobernante) incumpla de manera grave y reiterada su responsabilidad. De aquí resulta el innegable carácter ficticio de la democracia y la grave corrupción de la misma como forma de gobierno popular: el que en teoría es el mandante, el pueblo, ha venido a ser, en los hechos, el mandatario, es decir, el servidor obsecuente y sumiso del gobernante; mientras que éste, de mandatario ha pasado a ser el verdadero mandante y, en esa virtud, no sólo incumple clara y reiteradamente el mandato recibido, sino que comete, además, todo tipo de abusos, corruptelas y atropellos en contra de quien se supone que es su patrón, de quien le dio el poder y cubre su salario, nunca muy modesto por cierto, se devengue o no. La democracia real está de cabeza: quien debería obedecer es un dictador casi absoluto, y quien debería mandar vegeta en la más humillante servidumbre, sin recibir, siquiera, lo elemental para mal vivir.

“Mandato es la orden o el precepto que el superior da a los súbditos, y mandante es la persona que ocupa por elección un cargo muy relevante en la gobernación y representación del Estado. El mandatario es el que obedece un mandato; el que acepta, del mandante, representarlo personalmente; es decir, el pueblo en su conjunto. La llamada teoría del mandato, proveniente en particular de la experiencia de la República Romana. La representación es, conforme a esta teoría, un mandato que se establece o se instituye entre un mandante y un mandatario, es decir, entre dos ciudadanos iguales en derechos y en deberes, pero que desempeñan funciones distintas pero complementarias. En este mandato, el mandante es el ciudadano que solicita ser representado ante una determinada institución del Estado, y el mandatario es el ciudadano que representa al mandante. En las condiciones de los sistemas políticos

democráticos representativos modernos, el mandatario es la ciudadanía, la que delega una cierta suma de poderes en un mandatario (Presidente de la República, Primer Ministro, Diputado, Senador, Representante...) para que éste los ejerza en su nombre.”<sup>13</sup>

En síntesis las premisas teóricas que hacen posible y viable la representación son tres: 1º la noción de la ciudadanía incapaz de gobernarse a sí misma; 2º el principio de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, y 3º el principio del poder soberano y constituyente de que está dotada la ciudadanía y la nación. Es a partir de estas premisas que se construye histórica y políticamente la teoría de la representación moderna.

Los ciudadanos o mandantes, en cuanto están dotados de un poder constituyente, instituyen un mandato (provisorio en el tiempo) según el cual confieren a un cierto número de ciudadanos o mandatarios, la facultad de representarlos en los órganos de poder del Estado. Dos características esenciales de este mandato, son, primero, la existencia de una vinculación que supone entre el mandante y el mandatario, entre el ciudadano elector y el ciudadano elegido, vinculación que debe encontrarse establecida en las normas jurídicas, y segundo, el carácter provisorio y revocable de dicho mandato.

En Emmanuel Sieyès, uno de los teóricos de la Revolución Francesa, la representación política opera como una procuración, es decir, como una *delegación de poder* pero no de la voluntad general de la nación. Sieyès, dice a este respecto: *...los asociados son demasiado numerosos y extendidos sobre una superficie extensa, para ejercer fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacen entonces? Ellos se despojan de todo lo que es necesario, para vigilar y proveer al bien público, y esta porción de la voluntad nacional y por*

---

<sup>13</sup> Ibidem p. 96

*consecuencia de poder, ellos la confían al ejercicio a algunos de entre ellos...estamos ante el gobierno ejercido por procuración...*

En su concepto, se trata de la voluntad común representativa, a que tiene dos caracteres distintivos: “1º esta voluntad no es plena ni ilimitada en el cuerpo de representantes, sino no es más que una porción de la gran voluntad común nacional, y 2º los delegados no la ejercen como un derecho propio, es el derecho de otros, la voluntad común no está en ellos sino como en comisión.

### **3.4 Clasificación del mandato.**

#### **3.4.1. Mandato imperativo.**

Aquel en que los electores, generalmente en tiempos pasados, fijaban el sentido en que los elegidos habían de emitir su voto.

“La Teoría del Mandato Imperativo considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. Es la visión contractual y privatista de la representación política.”<sup>14</sup>

Hay un momento en que la representación se lleva a cabo de manera distinta a como se hace tras las revoluciones burguesas, que es cuando surge el Estado Constitucional; sería éste el primer momento, el del mandato imperativo como forma de representación en la época medieval, antes de las revoluciones burguesas, caracterizada por cuatro puntos:

1.- Los representantes son elegidos por circunscripciones o corporaciones concretas y determinadas que representan a las corporaciones o grupos que los eligen únicamente.

---

<sup>14</sup> idem

2.- Por tanto se produce una vinculación directa entre representante y representado, se vincula a los que le eligen. Esto implica que el mandato de representación no es libre; el representante solo puede hacer lo que los representados le ordenen, le autoricen

3.- En consecuencia, tiene que haber una forma escrita que plasme ese compromiso, un contrato, que es lo que se llama Cuaderno de Instrucciones, que obligaba al representante a hacer una serie de cosas, ni más ni menos de lo estipulado; por tanto, el mandato no es libre.

4.- Porque el representante solo puede hacer lo que está dispuesto en el Cuaderno de Instrucciones puede incurrir en responsabilidades de índole tanto civil y política como penal; en el momento en el que el representante actuara de forma inarmónica con lo estipulado respecto a sus deberes en el Cuaderno de Instrucciones se producía la revocación del mandato, esto es, que dejaba de ser representante en ese mismo momento, y lo que decía no tenía validez; si engañaba al presidente de la Cámara incurría en responsabilidades civiles e incluso penales, con consecuencias como multas o incluso la muerte.

### **3.4.2 Mandato Representativo.**

Cuando surge el Estado Constitucional Moderno se constituye el mandato representativo frente al imperativo. Consiste en esencia en lo mismo que el imperativo, pero a la inversa: primero en que los representantes siguen siendo elegidos por circunscripciones o corporaciones o grupos concretos, pero no representan únicamente a las personas que le han elegido, sino a toda la colectividad nacional. Segundo, por tanto, no hay vinculación directa entre representante y representados, luego es un mandato libre; tercero, en consecuencia, no se necesita Cuaderno de Instrucciones, y cuarto, si el representante es elegido y se desvincula de los representados, no se le pueden exigir responsabilidades de ningún tipo. La única venganza que podemos tomar contra ellos es no volverlos a votar en las siguientes elecciones. Luego podemos

decir que es mejor el mandato imperativo que el representativo con razón, pero la democracia constitucional se vertebra sobre el representativo por razones de carácter práctico y funcional, de carácter ideológico-político y de coherencia política.

“En el Mandato representativo el pueblo elige autoridades que deciden y actúan por su cuenta, sin rendir cuentas o muchas explicaciones al pueblo, de hecho, no están obligadas a hacerlo. Persiste así una teoría del mandato representativo elaborada en la época de la Revolución Francesa (mandato general y libre no sujeto a instrucciones ni controles) que no se ajusta a la realidad política del presente y sobre todo en un sistema electoral de listas cerradas. Los ciudadanos votan al partido o coalición y no a los candidatos (incluso en el Senado con lista teóricamente abierta suele haber una casi exacta correspondencia con los votos obtenidos por cada lista del Congreso). La auténtica relación de mandato es la que existe entre el elector y el partido, no entre el elector y un representante que frecuentemente es desconocido para el primero.”<sup>15</sup>

El mandato representativo es una forma de mandato político que posee la característica de ser general, libre y no revocable. Es decir que el representante puede tratar en todas propiedades a su guise porque no es mantenido de respetar los compromisos que habría tomado eventualmente ante sus mandatarios. Se opone al mandato imperativo.

El gobierno representativo o, denominación más reciente en la historia, la democracia representativa, descansa sobre el principio del mandato representativo. Los electos al poder deben disponer de una libertad de acción tal que no están obligados por sus electores.

---

<sup>15</sup> Ibidem p. 98

### **3.4.3 Mandato Participativo.**

“En el mandato participativo el pueblo elige autoridades que deben consultar al pueblo antes de decidir sobre asuntos de trascendencia nacional y es el pueblo mismo quien da la respuesta. La participación se puede dar de varias maneras, además del voto, está el referéndum y está el pueblo organizado.”<sup>16</sup>

La Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal y preciso que los miembros de las Cortes no están ligados por mandato imperativo. El Tribunal Constitucional ha interpretado que todo representante elegido no puede ser obligado a dejar su cargo si es expulsado o abandona el partido en cuyas listas fue elegido: “el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido”; “el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos” (Sentencia 5/1983).

## **3.5 Elementos del mandato.**

### **3.5.1. Reales.**

Dentro de los elementos reales que componen un mandato están las facultades que tienen previstas en la ley los órganos estatales electos por el pueblo es decir, ejecutivo y legislativo.

Será materialmente legislativo, independientemente del órgano de donde emane, todo acto que entrañe la expresión de una ley.

---

<sup>16</sup> Ibidem p. 99

En análisis de las facultades que nuestra Constitución otorga al Poder Legislativo, desde el punto de vista material, serán administrativas.

El artículo 73 las facultades contenidas en las fracciones: I, II, IV, V, VIII, VI, XII, XV Y XXVII. Del artículo 74 las contenidas en sus fracciones I, II Y II. Del artículo 76 las contenidas en las fracciones I a V y las VIII y por último del artículo 77 las facultades a que se refieren las fracciones I y II, por cuanto se refiere al nombramiento y del 79 las facultades que otorga a la Comisión Permanente contenidas en la fracción I a VI.

Coinciden el aspecto formal y material de la actividad legislativa, en las facultades otorgadas por la Constitución al Poder Legislativo en los artículos 73, fracciones VI, VII, IX, X, XI por cuanto se refiere a la creación de empleos públicos fijándoles su competencia XIII a XVI, XVII a XXV, y XXIX y XXX; del artículo 73, la fracción I por lo que se refiere a la facultad en cuanto contenga normas generales; del 77, las facultades derivadas de las fracciones I y II; por último del artículo 79, todas las facultades que otorga a la Comisión Permanente en sus diversas fracciones, ya que careciendo de facultades de legislación, todos sus actos tienen desde el punto de vista material el carácter de administrativos, luego ninguno coincide en sus aspectos formal y material como actos legislativos.

Para finalizar, tiene el carácter de materialmente jurisdiccionales, las facultades otorgadas al Poder Legislativo en la fracción I del artículo 74, por cuanto se refiere a la calificación de la legalidad e ilegalidad de la elección, las otorgadas en la V; y del artículo 76 las referidas en las fracciones VI y VII.

Entendemos como función administrativa todo acto que derive del Poder Ejecutivo. Al analizar las funciones que nuestra Constitución otorga al Poder Ejecutivo, encontramos que casi todas coinciden formal y materialmente en el aspecto administrativo, como las otorgadas en las fracciones II y X esta última por

cuando se refiere a dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, cuando se refieran a resoluciones de casos concretos, XI a XIII y XV al XVIII, del artículo 89 Constitucional. Materialmente legislativas son las otorgadas al Presidente de la República en el artículo 89 referido, en su fracción I y en la X cuando los tratados contengan normas de carácter general. Por último son funciones del ejecutivo materialmente jurisdiccionales, las contenidas en la fracción XIV de propio artículo 89 constitucional, así como las otorgadas en el artículo 27 del mismo ordenamiento respecto a la resolución de los expedientes de restitución y dotación de ejidos y a la posibilidades de revisar a todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a partir del años de 1876 que haya traído por consecuencia de acaparamiento de tierras y aguas y riquezas naturales de la nación por una sola sociedad, y se faculte al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Estas facultades son las que los representantes como mandantes toman al aceptar su cargo en el poder público, y no deben violarlas, ni abusar de las mismas.

### **3.5.2. Formales.**

Se refiere al proceso de elección de los mandatarios, es decir la forma de designarlos, a través del sufragio por parte del pueblo (mandantes).

Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función del Estado de organizar las elecciones federales, es decir las referentes a la elección de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral es un organismo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, cuenta con personalidad

jurídica y patrimonio propios. En su integración participan el Poder Legislativo, Partidos Políticos Nacionales y Ciudadanos.

Para el desempeño de sus funciones, cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral y en una rama administrativa.

Su sede central está ubicada en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional con 32 delegaciones, una en cada Estado y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

El Instituto Federal Electoral declara abierto un proceso electoral federal al registrar a los candidatos de los Partidos Políticos y las plataformas electorales de estos mismos. De esta manera comienzan las campañas electorales que se extienden por 6 meses anteriores al día de las elecciones, las campañas deben de terminar tres días antes de la fecha electoral y a partir de ese momento queda prohibida cualquier difusión de propaganda así como de encuestas o estudios estadísticos sobre las elecciones. Las encuestas de salida y conteos rápidos pueden ser dados a conocer hasta las 20:00 horas del Tiempo del Centro; 18:00 horas del Tiempo del Pacífico del día de la elección, que es el momento en que cierran los últimos Colegios Electorales.

En México, los Colegios Electorales donde se lleva a cabo la votación son denominados Casillas, estas son instaladas en escuelas, plazas, edificios públicos o casas particulares, uno por cada sección electoral. Una sección electoral es un segmento de entre 50 y 1500 electores en los que se divide un Distrito.

La jornada electoral, as elecciones ordinarias se llevan a cabo el primer domingo de julio del año de la elección, según establece el COFIPE, las casillas electorales abren a las 8:00 y cierran a las 18:00 sin ningún cierre intermedio y si a las 18:00 aún hay electores en fila se debe de esperar a que terminen de sufragar o votar.

La única razón por la que una casilla electoral puede cerrar antes de las 18:00 es porque todos los electores inscritos en ella ya hayan emitido su voto o sufragio.

Una vez cerrada la casilla se procede a contabilizar todas las boletas electorales y a cancelar las que hayan sobrado, se llenan las actas donde se establezcan los resultados y son firmadas de conformidad por los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos políticos, todo se integra en un paquete que es sellado y que el presidente de la casilla procede a entregar a la Junta Distrital, que es el organismo encargado de contabilizar los paquetes electorales.

Posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desahoga las quejas que en su caso le sean presentadas sobre irregularidades en el proceso electoral y si estas no ameritan la anulación de las elecciones o la modificación de los resultados, declara válido el proceso electoral y entrega la Constancia de Elección al candidato triunfador, siendo declarado según el caso: Presidente Electo, Senador Electo o Diputado Electo, con esto último se da por terminado todo el proceso electoral.

### **3.6 Obligaciones del mandatario.**

Los titulares de los órganos estatales tienen dentro de sus obligaciones el actuar conforma a la ley, a las facultades previstas en la misma siguiendo siempre el interés general, el orden público así como buscando el bien común del pueblo; previendo favorecer a la mayoría.

Además los ciudadanos tienen el derecho de saber los resultados, de las decisiones de las personas electas para el poder, por tanto, los mandantes tienen una obligación muy especial que es la rendición de cuentas.

Desde la época del Congreso Constituyente de 1917 se usa el término *rendir cuentas* para denotar la obligación de los gobernantes de mantener a los ciudadanos informados, sobre sus actos y decisiones; sin embargo, el término fue poco utilizado por los políticos y académicos hasta hace algunos años. Parte de esta explicación reside en que a pesar de que la Constitución establece un sistema de pesos y contra pesos y rendición de cuentas, en la práctica rendir cuentas no fue prioridad de los gobiernos posrevolucionarios ni una exigencia de la sociedad.

Tan reciente es el término de *rendición de cuentas* que el Diccionario de la Lengua Española en su edición de 1992 define "rendición" bajo diferentes acepciones ninguna de las cuales hace referencia a control o vigilancia de gobernante. Lo mismo sucede en el Diccionario del Español Usual en México, que define rendición con distintas variantes, rendición como sometimiento del ejército enemigo, rendición como cansancio extremo, rendición como producción de ganancia; rendición como suficiencia o insuficiencia de algo, rendición como tributo u homenaje a alguien, ninguna haciendo referencia a pesos y contrapesos políticos y administrativos.

Para McLean, la rendición de cuentas es donde "un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando con intereses propios y sancionarlo en concordancia, de forma que los gobernantes que si cumplen con su mandato son reelectos y estos no deberán perder su cargo".<sup>17</sup>

Para Schedler, "la rendición de cuentas es en el ámbito político un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la responsabilidad de los políticos y funcionarios públicos de informar, y justificar sus actos, y por otro lado, la

---

<sup>17</sup> Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press. Oxford, 1996.

capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen las normas de conducta".<sup>18</sup>

Para Luis Aguilar significa que es una responsabilidad no solo en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de la formación obligada (no opcional) y de formación sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. En opinión Aguilar, hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. "rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades"

Como un tema actual con el advenimiento de la competitividad electoral, de los gobiernos divididos de la alternancia de rendir cuentas se ha vuelto una prioridad de los gobiernos de los congresos y de altos sectores de la sociedad. Como resultado, el concepto que ocupa este trabajo se ha popularizado con término cotidiano del vocabulario de políticos, periodistas, académicos y de la sociedad en general.

Rendición de cuentas es una tradición inexacta del término anglosajón *accountability*, que es una acepción original que significa "ser sujeto de obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo ante alguien", sin embargo en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la aceptación anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones se usa cada término *rendición de cuentas*.

La rendición de cuentas en palabras más simples es la obligación que tiene todo funcionario público de informar hacia sus gobernados de los logros de su gestión. Este tema está muy vinculado con la transparencia, ya que publicita todo acto de gobierno y mide la eficacia del mismo. En nuestro país cada año el

---

<sup>18</sup> Andreas Schedler "Conceptualizing Accountability", En Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Platmer, *The Self Restraining State: Power and Accountability*, Lynne Rienner Publishers Boulder, 1999.

Presidente en turno rinde un informe pormenorizado de su gestión, al igual que los gobernantes de los diferentes Estados, es pertinente aclarar que durante mucho tiempo estos informes eran verdaderas ceremonias que rendían culto al gobernante en turno, hoy existe una exigencia por parte de los legisladores de poderlo revisar detalladamente.

De acuerdo con nuestra Constitución Política mexicana, el principal actor del sistema político mexicano es la ciudadanía o el electorado, que manifiesta ser el principal agente de nuestro sistema político, el "pueblo", como electorado es un principal colectivo, heterogéneo y de proporcional tamaño grande, se enfrenta a serios problemas de acción plural que existe cuando la sumaria de los comportamientos racionales y estratégicos de los miembros de un grupo individual conduce a la suma de un resultado adverso al grupo en su conjunto.

Al referirse a rendir cuentas incluye entre otros:

- Informes que cada año presentan los partidos políticos.
- Dictámenes y resoluciones del Consejo General sobre cada informe.
- Resoluciones del Tribunal Electoral sobre las inconformidades presentadas por los partidos.
- Aportaciones de Simpatizantes y Militantes a los Partidos Políticos.
- Cuadros comparativos de los ingresos / egresos reportados por los partidos y auditados por el IFE en: Informes de Campaña e Informes Anuales
- El gasto de campaña de cada uno de los partidos políticos, detallado por distrito o entidad federativa, durante las campañas electorales.

### **3.7 Obligaciones del mandante.**

Cuando los gobernantes señalan un mandato, la obligación del pueblo como mandatario es cumplir con esas decisiones, actuar conforme a los decretos provenientes de las autoridades que como gobernados elegimos.

Los gobernados al votar por una personas o grupo de personas en particular, le están depositando todas las facultades que la ley les confiere al aceptar dichos cargos, por tanto, las decisiones o mandatos que se dicten durante su periodo en el poder deben de ser cumplidos, siempre que sean legítimas y a favor del bien común.

Los gobernados también tenemos la obligación de votar, porque aparte de ser un derecho es una obligación, ya que es el compromiso que se adquiere al participar como sociedad el estar eligiendo como unidad que somos y con esto participar en la democracia que caracteriza nuestra forma de gobierno.

### **3.8 Prohibiciones y responsabilidades de los mandatarios judiciales.**

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una

remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El juicio de procedencia es lo que comúnmente se conoce como el desafuero de un servidor público que no es otra cosa más que la eliminación de esa inmunidad que tiene sobre el Poder Judicial cuando se encuentra desempeñando un cargo público.

De acuerdo a lo que establece el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juicio de procedencia es aplicable cuando alguno de los Servidores Públicos enumerados en el párrafo primero del mismo ordenamiento comete algún delito durante el tiempo de su encargo.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

La Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

En principio de cuentas, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la inacción por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la inacción.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este supuesto, la Cámara de Senadores removerá con base en la legislación penal aplicable.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina con sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

A nivel Federal, los artículos 111 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

¿Cuál es el Procedimiento del Juicio de procedencia a nivel Local?  
El procedimiento es el mismo, pero con las siguientes salvedades: La autoridad competente para conocer del juicio de procedencia es el Congreso Local.

El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso y exclusivamente por delitos dolosos graves del orden común.

Contra los jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo General del Poder Judicial del Estado. Una vez dictada la declaración, quedarán separados del ejercicio y serán sometidos a los tribunales competentes.

El desempeño de alguno de los cargos por cuyo ejercicio se goce de inmunidad penal, de conformidad con lo establecido en la presente Constitución, suspenderá el término para la prescripción.

No se requerirá declaración de procedencia del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad penal, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo o no haya asumido el ejercicio del mismo. Tampoco se requerirá declaración de procedencia en el caso de servidores públicos que tengan el carácter de suplentes, salvo que se encuentren en ejercicio del cargo.

Artículo 111 del juicio de procedencia he de explicarle que el párrafo en su parte final señala que el servidor o funcionario público la cámara del congreso de la unión única y exclusivamente se abocará a desaforar a la persona para que esté en condición de enfrentar un proceso penal es por eso que dice *no prejuzga los fundamentos de la inacción* es decir la Cámara no lo sentencia por los delitos cometidos sino única y exclusivamente por la facultad que tiene la cámara de desaforarlo.

### **3.9 Impedimentos para los mandatarios.**

Deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley para poder ejercer un cargo, ya sea en el Poder Ejecutivo o Legislativo, de lo contrario se encuentran impedidos para ser postulados, y mucho menos aceptar el cargo.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los Partidos Políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los Partidos Políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los Partidos Políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar Partidos Políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los Partidos Políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

- II. La ley garantizará que los Partidos Políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las

reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

- III. Los Partidos Políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan Diputados Federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

- V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los Partidos Políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del

Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remuneradas. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la

coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de

todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

- VI.** Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará decisiva a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

### 3.10 Revocación del mandato.

El término “revocar” tiene su origen en el latín “revocare” y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Su significado según el Diccionario de la Real Academia Española es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”. Por mandato entiende el propio Diccionario el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.”<sup>19</sup> En el Diccionario del Español Actual, de M. Seco, se define el término “revocar” como “anular o dejar sin efecto una disposición o mandato” mientras que por mandato se entiende en su acepción núm. 3 el “contrato consensual por el que una persona encarga a otra su representación o la gestión de algún negocio”<sup>20</sup>. En el ámbito constitucional, el mandato se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por su parte, la revocación constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido. La institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre.<sup>21</sup> En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de legitimidad en la

---

<sup>19</sup> Aragón Reyes, M.: *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

<sup>20</sup> Bastida Freijedo, F.J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 21. Madrid, 1985.

<sup>21</sup> Caamaño Domínguez, F.: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable. Tras el ejercicio del derecho de sufragio el representante queda desvinculado de su circunscripción de origen y ostenta la representación de un colegio nacional único de forma que el Parlamento, como órgano, representa también a la nación en su conjunto. A pesar de las dificultades que en este sentido ofrece la construcción del concepto de mandato representativo, el mecanismo de la revocación del mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas como un instrumento de democracia directa destinado al control del abuso de poder de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

Con la excepción de Cuba, los países de América Latina han adoptado generalmente la forma de democracias representativas. Se trata normalmente de repúblicas que se definen de modo habitual en sus textos constitucionales como independientes, libres y democráticos. En efecto, las constituciones disponen que el pueblo ejerza la soberanía a través de la elección de representantes. Como es lógico, cada Constitución ofrece un perfil distinto, dentro de esa opción general por la democracia representativa; si bien la situación más frecuente es la democracia representativa que no incluye un derecho de revocación anticipada del mandato con independencia de los correspondientes procesos electorales. Así sucede en el caso de la Constitución de Argentina, cuyo artículo 22 establece que: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición”. En similar sentido, el artículo 40 de la Constitución mexicana proclama que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal (...)” y el artículo 41, en su párrafo tercero, consolida el carácter fundamental de los partidos en el sistema democrático representativo al establecer que: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la

representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan (...)

La revocación del mandato constituye un procedimiento que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos. En efecto, se trata de la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público. Por lo general, en América Latina las constituciones que contemplan la posibilidad de revocar el mandato de los representantes populares la limitan al ámbito local o regional. No sucede así, sin embargo, en el caso de la Constitución de Ecuador de 1998, que ha incorporado como uno de sus aspectos novedosos el derecho general, es decir, no circunscrito al ámbito local y regional, “de revocar el mandato que los ciudadanos confieran a los dignatarios de elección popular” (art. 26). Este derecho surge como respuesta a los acontecimientos políticos que vivió el país en febrero de 1997 y ha de ser ejercitado conforme a la Constitución y la ley. Los extranjeros quedan expresamente excluidos de la titularidad del derecho de revocación del mandato en el propio art. 26 “in fine”.

El derecho de revocación del mandato se encuentra proclamado también en el art. 103 de la Constitución de Colombia de 1993, dentro del Capítulo 1 del Título IV consagrado a las “formas de participación democrática”; como “mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” y bajo la denominación de “revocatoria del mandato”. En este sentido, establece el mencionado precepto que: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” y encomienda su regulación a la ley.

“La Constitución de la República de Venezuela de 17 de noviembre de 1999, establece en su artículo 72 que: Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. En efecto, una vez transcurrida la primera mitad del mandato, los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, en una proporción de, al menos, el veinte por ciento, podrán solicitar la convocatoria de un

referéndum como instrumento de declaración formal de su voluntad de revocar el mandato del titular del correspondiente cargo de elección popular. En el párrafo tercero del propio artículo 72 de la Constitución venezolana, se establece lo relativo al resultado y efectos de esta modalidad de referéndum: Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. Por lo demás, el precepto establece la regulación por ley de la “revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados. Como límite de carácter general, prescribe el último párrafo que: “durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato”.<sup>22</sup>

“Tanto en España como en el resto de Europa, con la excepción de Suiza, el mandato a los representantes parlamentarios se configura como un típico “mandato representativo, de manera que el parlamentario, una vez elegido, representa a toda la Nación y, por consiguiente, no queda condicionado por la voluntad de quienes lo eligieron puesto que dicha voluntad, a partir de ese momento, deja de ser relevante. En idéntico sentido, el parlamentario no representa exclusivamente a la circunscripción concreta en la que fue elegido, sino que alcanza a la totalidad del territorio nacional. El artículo 67.2 de la Constitución española proclama de manera inequívoca que: los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. Como se puede apreciar, el precepto emplea todavía la antigua fórmula “a contrario” acuñada en los inicios del movimiento constitucional, cuando de lo que se trataba era de poner de relieve las diferencias respecto de la teoría de la representación del Antiguo Régimen. Por lo

---

<sup>22</sup> Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación (“constitucionalmente adecuada”), en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 36. Madrid, 1992

demás, el mandato tiene carácter no revocable, es decir, no se encuentra sometido a la eventualidad de que los representados puedan retirar su poder al representante antes de finalizar su mandato por encontrarse en desacuerdo con su gestión.<sup>23</sup>

En algunas ocasiones, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al mandato representativo ha podido conducir, bien es verdad que en una lectura apresurada y, en todo caso, equívoca, de sus Fundamentos Jurídicos, a una velada admisión de la revocación del mandato que la Constitución española en absoluto contempla. En efecto, la Constitución no recoge el mecanismo de la revocación del mandato de forma anticipada por los electores. Sí resulta posible, en cambio, como es lógico en el marco de la democracia representativa, que el representante pueda ser, en su caso, “sancionado” por el elector con la no reelección. Por lo demás, también el partido político decide si vuelve a incluir al candidato en las próximas elecciones o no. Con todo, al tratarse de un mandato libre, el representante, una vez elegido, no está sujeto a instrucciones.

El mecanismo legal más acabado, producto de la democracia participativa es la revocación del mandato, en donde el pueblo, como el titular de la soberanía, constitucionalmente tiene la facultad de modificar o cambiar su forma de gobierno.

Originaria del common law, donde también se le conoce como recall o deposición, la revocación es el mecanismo procedimental de la democracia que permite a los votantes despedir reemplazar a un servidor público. Es la institución mediante la cual se le reconoce al pueblo su derecho de separar a los funcionarios públicos “cuando éstos dejen de inspirarles confianza”. El objetivo de la revocación

---

<sup>23</sup> Rubio Llorente, F.: Prólogo a la obra de F. Caamaño Domínguez *El mandato parlamentario*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos, lo que sería el espíritu del artículo 39 de la constitución Mexicana.

En América Latina, los casos más significativos de revocación del mandato los representan Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, con características y alcances diferentes en cada país, pero como el mismo espíritu, idea y estructura: el pueblo es quien tiene el derecho legítimo de revocar el mandato a quienes ocupan un puesto de elección popular otorgado por el mismo pueblo. Estos países que consideran la revocación del mandato, son naciones que han formado sus constituciones políticas en los últimos tiempos y no han dudado en incorporar mecanismos de participación ciudadana, como el referéndum, plebiscitos como instrumentos que incorporen la participación ciudadana.

En México, como hemos dicho, sólo algunos estados han modificado sus constituciones locales, son embargo; la tarea ésta incompleta pues mientras no se generalice a las 32 entidades federativas, las decisiones que se desprendan de estos procesos no tendrán un carácter vinculatorio, y por lo tanto no se podrá hablar de una democracia plena.

Las diversas iniciativas propuestas en México en torno a la revocación del mandatos nos hacen reflexionar sobre las cuestiones que están en juego en la actualidad: una sociedad cada día más compleja y demandante; históricamente lastimada por la falta de atención a sus necesidades más apremiantes, víctima de la manipulación de los caciques del poder que ha abanderado sus causas exclusivamente como botín político. Una sociedad que convive día a día con los problemas estructurales que enfrenta el país, como la inseguridad pública, el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo y la menguante calidad de vida; pero además con un fuerte desaliento generado por la crisis de representación popular; el ciudadano se siente utilizado, y lo peor, sin elementos que le permitan participar para transformar la situación,

De las formas de participación ciudadana, la revocación del mandato es la de mayor impacto político, pues se trata de dar por terminado el mandato de una autoridad o de un representante, en virtud de que no ha cumplido con lo acordado con la ciudadanía que lo llevó al poder; que ha realizado un mal manejo de los recursos públicos, que ha gestionado discrecionalmente los apoyos sociales, que no ha rendido cuentas respecto del ejercicio de gobierno o a cometido actos en perjuicio del bien público y de la soberanía nacional.

En este sentido, vale la pena señalar que estos mecanismos de participación ciudadana no sólo son útiles y necesarios para la democracia en su más estricta acepción, su importancia también radica en el respeto, la atención y prevalencia de la voluntad soberana del pueblo.

Estos instrumentos de participación ciudadana, han sido resultado de la exigencia creciente de la ciudadanía por participar en la toma de decisiones, son la manifestación directa y auténtica de la voluntad popular, así como una relación directa entre poderes y electores; con efectos educativos profundizando en la cultura política, legitimando los ordenamientos o actos del poder. La revocación del mandato puede ser un instrumento útil para garantizar y decidir sobre tres elementos esenciales de nuestra democracia: la representatividad, la legitimidad y la confianza en los mandatarios.

### **3.11 Concepto de plebiscito**

“Se suele hablar indiferenciadamente de referéndum popular y de plebiscito como si ambos vocablos fueren sinónimos. El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido a nuestro entender, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos. Históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podrían

tener, incluso, el carácter de leyes, como la ley Valeria y Horatia que estableció la obligatoriedad de los propios plebiscitos, la ley Publía que obligó al Senado a sancionar las determinaciones de los comicios tribales y la ley Hortencia que confirmó la citada obligatoriedad. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutiveos de la plebs, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaban.”<sup>24</sup>

En materia de plebiscito sólo San Luis Potosí, Chihuahua y el Distrito Federal someten a este proceso los actos o decisiones de gobierno que se consideran trascendentes para la vida del estado o de los municipios; encontrándose un elemento fundamental en cualquier forma de gobierno, me refiero a la evaluación de los resultados, las cuales deben ser vinculatorios para las acciones o decisiones del gobierno cuando sea mayoritaria la decisión de los electores.

Como puede observarse, no obstante la importancia de estas formas de participación ciudadana, sigue habiendo limitantes sustanciales pues será el ejecutivo federal, estatal o municipal quien ponga a consideración de la población los temas que considere prioritarios.

Un plebiscito es dirigido a todos los ciudadanos, sin tener en cuenta sus derechos. Un plebiscito, en su sentido más estricto, es la petición de la aprobación de un decreto gubernamental o la aprobación de las políticas generales del gobierno, típicamente en estados sin democracia, parlamentarismo o un órgano representativo

---

<sup>24</sup> SALAZAR Luis, Woldenberg José. " Principios y valores de la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, p. 17

### 3.12 Concepto de referéndum

“El referéndum es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismo sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación plebiscito como si emanara de una sola clase social, la plebe, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitarios es, al menos por su antecendencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente.”<sup>25</sup>

En nuestro país existen incipientes ejercicios de esta figura, no obstante en los últimos tiempos se encuentra en boga con los demás mecanismos de participación ciudadana. En algunos estados de la república el referéndum ya se contempla en la legislación loca respectiva y, se tiene la inquietud política de ponerlos en vigencia en el contexto nacional, dichas entidades federativas son Chihuahua, distrito Federal, Jalisco, San Luis potosí, Tlaxcala, Baja California y Estado de México.

El referéndum, puede ser facultativo u obligatorio. Es facultativo si la injerencia popular es prescindible sin mayor consecuencia sobre lo que decide, y es obligatorio si la votación popular es indispensable para la validez del acto. David Butler y Austin Caney, lo clasifican en so obra “Referéndum. A Comparative Study of Prattice and Theory” de la forma siguiente:

El referéndum controlado por el gobierno, cuando ésta es quien decide si el referéndum se debe realizar, sobre qué tema, el número de votos para tomar una decisión, así como el referéndum será considerado como obligatorio o indicativo.

---

<sup>25</sup> Ibidem p. 18

El referéndum por vía de petición popular, es la ciudadanía quien solicita que la ley o las leyes de su país sea sometidas a referéndum y, si se da el caso de que resulten rechazadas, no podrá ser publicadas, independientemente de la voluntad del pueblo.

Es claro como en la clasificación de cada tipo de referéndum determina el margen de maniobra del gobierno, y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular, así como aquellos que involucran más al ciudadano en la elaboración de leyes.

En su diccionario político, Norberto Bobbio opina que “la preparación y la capacidad de tomar posición sobre un problema varían de acuerdo al nivel cultural de las comunidades, repercutiendo en las decisiones del pueblo, porque es diferente dejarse llevar por mensajes emocionales o simpatía por los apologetas de las discusiones en cuestión, y otra cosa es cuando se emite el voto como resultado de una reflexión y con pleno conocimiento de las cuestiones sometidas al referéndum”.

Un referéndum, es una votación sobre una cuestión legislativa o constitucional. Es una votación realizada por el electorado de una nación. El referéndum es el mecanismo de democracia directa por antonomasia y en la actualidad complementa el régimen de democracia representativa, potenciando la intervención directa del cuerpo electoral

Plebiscito y referéndum son dos procedimientos jurídicos en los que se somete la adopción o rechazo de "algo" al voto popular directo. La diferencia entre uno y otro está en ese "algo" que se somete.

En el referéndum, se someten al voto popular "leyes o actos administrativos". O sea, el pueblo participa en el proceso de elaboración de las

leyes mediante la aprobación o rechazo del texto definitivo de una ley, de un tratado internacional o de una reforma profunda de la Constitución.

En el plebiscito, lo que se somete a voto popular es "una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.". O sea, se recaba una opinión acerca de un tema político o social, más que legislativo. Por ejemplo, el caso de Bolivia, que sometió a la opinión del electorado el destino del gas natural extraído en el país.

El referéndum de ratificación de la Constitución Europea plantea un problema doctrinal porque el texto sometido a votación es un proyecto a desarrollar, no es el definitivo, lo que le aleja del sentido cerrado y concreto del objeto de un referéndum, acercándolo a lo que se entiende por un plebiscito, pero quedando un poco como en medio de los dos.

El referéndum por el que se aprobó la Constitución Española de 1978, en cambio, no tiene este problema conceptual, porque lo que se sometió fue el texto acabado y definitivo, con sus 169 artículos.

No obstante, parte de la doctrina considera que esta diferenciación entre referéndum y plebiscito (en base al objeto legislativo o político) no existe o no es digna de consideración. Serían sinónimos. Otra parte de la doctrina considera que el plebiscito es un *referéndum imperfecto*

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA QUE REPRESENTA EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL**

#### **4.1 Principios.**

La revocación del mandato, registra los síntomas de su eficacia tal vez en razón directa de su diseño, sería conveniente construir un modelo, que lo ponga a salvo de eventualidades, intereses y conductas voluntaristas de algunos actores a efecto de que cumpla con algunos principios pertinentes para su construcción.

Exhaustividad:

Requiere de la precisión necesaria a efecto de generar certidumbre acerca de los puestos de elección que estarán sujetos al procedimiento, así como también establecer los procedimientos y fases para llevar a feliz término la revocación de mandato.

Integridad:

Se refiere al establecimiento de las reglas y procedimientos a través de una secuencia, de tal manera que las partes que constituyen al procedimiento, deben

ser finiquitadas en forma absoluta y secuencial, así como también, determinar la relación estricta con otras reglas o normas afines.

#### Accesibilidad.

Se refiere a que las reglas, los procedimientos y los conceptos deberán establecerse en una forma sencilla, clara y comprensible de tal manera que los ciudadanos puedan entenderlo y aplicarlo en todas sus fases.

#### Operacionalidad.

El instrumento deberá caracterizarse por su viabilidad, es decir, que las reglas y los requisitos para su inicio y desarrollo puedan ser ejercidos y cumplidos por los ciudadanos y la autoridad que lo realiza, sin que tengan que salvar dificultades.

#### Efectividad.

Se refiere a que este instrumento pueda cumplir su cometido una vez que ha llegado al final de su operación, es decir, que logre la expresión decisoria de los ciudadanos en forma clara y cierta; además que, tanto las reglas como las autoridades correspondientes garanticen la ejecución de su resultado.

Resulta interesante iniciar un ejercicio de esta naturaleza a efecto de lograr colmar un principio constitucional respecto a la detentación originaria de la soberanía; no sobra insistir en el temor siempre presente, en el sentido de que su diseño, puede estar marcado por el interés de los que detentan el poder, logrando con ello, una verdadera simulación en contraste con lo que pudiera ser una valiosa aportación al desarrollo democrático.

Este instrumento, debe contar, abundando mas al principio de exhaustividad, con otros elementos que contribuyan a una mejor actuación de los

ciudadanos y autoridades, a efecto de que el referendo revocatorio se desarrolle también con objetividad; me refiero concretamente que en forma inmediata y complementaria se deberá desarrollar un sistema integral de rendición de cuentas en todos los niveles y campos en los cuales se pretenda su aplicación; pues dicho sistema constituiría una especie de tenaza que junto con el referendo cerraría el circuito a este respecto.

#### **4.1.1 Generalidades.**

La revocación del mandato, el plebiscito y el referéndum son elementos esenciales para una mejor comunicación entre los gobernantes y sus gobernados.

En la medida que el gobernante actúa de manera correcta, el referéndum y el plebiscito le van a dar mucha más autoridad y legitimidad; pero si actúa en contra, indudablemente que podrá venir hasta la revocación del mandato, porque como dice la Constitución la soberanía reside en el pueblo y él debe tener la autoridad para remover a sus representantes.

“Karl R. Popper, reconocido filósofo y sociólogo europeo, planteaba como pregunta central de la democracia...”¿qué podemos hacer para configurar nuestras instituciones políticas, de modo que los dominadores malos e incapaces nos ocasionen los menores daños posibles y podamos deshacernos de ellos sin derramar sangre?, reconociendo con ello que no basta con el hecho de que los ciudadanos puedan ejercer el derecho a votar para elegir a sus gobernantes y garantizar con ello la existencia de buenos gobiernos.”<sup>52</sup>

Para Mauricio Merino, distinguido politólogo mexicano, “un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, en el doble sentido del término, Pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para

---

<sup>52</sup> GARCIA, Pelayo y Gross, Ramón, “Diccionario Enciclopédico ilustrado”, Larousse, México, 1998, pág.673.

asegurar esa responsabilidad. Camino de doble vuelta, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia: hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada”.<sup>53</sup>

Existen diversos mecanismos para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, más allá de los procesos electorales. Quizá los procedimientos más conocidos y comunes son el referéndum, que consiste en preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad; y el plebiscito, que pone a consideración de la ciudadanía la elección entre dos posibles alternativas.

Igualmente existe la iniciativa ciudadana y el derecho de petición, que buscan abrir la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos, y de manera muy especial nos encontramos con el llamado derecho de revocación del mandato, que en determinadas circunstancias permite la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado a un representante político, aunque haya ganado su cargo en elecciones legítimas.

La revocación como otros constituyen mecanismos de democracia directa en un escenario de consenso negativo respecto a que la llamada democracia representativa ya no significa la mejor opción, esto parece cierto, sin embargo el enfado respecto a ello no ha sido suficiente como para que la sustituyamos por otra forma u otro sistema. De ser esto cierto, entonces, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana así como el referendo revocatorio constituyen solo disyuntivas probabilísticas para evitar los serenos y los errores de la democracia representativa que todavía sigue siendo vigente.

---

<sup>53</sup> MERINO, Mauricio, Op Cit, p. 9

También dichos instrumentos, no están configurados como factores prescriptivos ni consecuencialistas ya que cualquier enfoque valorativo queda fuera de control cuando estos son aplicados en un sistema político. Lo cual quiere decir que nada puede garantizar la neutralidad de sus propósitos y efectos.

Lo anterior quiere decir también que por mediación de la aquiescencia de los ciudadanos la revocación de mandato puede tener un efecto laudatorio es decir, enderezar un entuerto de la democracia, cometido por los propios ciudadanos, cuando deciden a sus representantes en un proceso comicial, pero también, puede suceder que con fines aviesos algún actor institucional puede propiciar la marcha de este dispositivo, en contra de una autoridad del bando opositor.

Es decir, que los mecanismos de democracia directa no poseen candados de seguridad, por lo que su aplicación no atiende a ninguna regla ética en consecuencia se encuentra situada y contaminada por el contexto y los intereses de los actores políticos; esta condición parece ineludible.

La revocación es un procedimiento electoral mediante el cual los electores pueden quitar o no de su puesto a un cargo electo.

- Es un derecho o facultad que asiste a los electores
- Tiene por objeto la destitución de un funcionario o autoridad de elección popular antes que expire el periodo de su mandato
- Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores
- Puede promoverse por diversas causas

En consecuencia, mediante el procedimiento de revocatoria del mandato, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el período de su mandato. Es decir, el pueblo,

mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.

La revocatoria de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular y de representación, puesto que el pueblo en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan el poder político.

En los ámbitos doctrinal y legislativo latinoamericano, se consideran las siguientes circunstancias, como causas idóneas para que el electorado pueda solicitar la convocatoria de una Consulta Popular de Revocatoria: Voto programático, actos de violencia, corrupción, violación de derechos humanos, Pérdida de legitimidad.

Una consulta popular es un mecanismo de democracia directa mediante el cual los ciudadanos votan, a favor o en contra, de una propuesta de interés público. Las materias de la consulta pueden ser:

- a. La adopción o abrogación de una nueva Constitución;
- b. La adopción o abrogación de un número específico de disposiciones constitucionales o legales;
- c. La aprobación de un programa de gobierno o de una política pública, o
- d. La aprobación de una propuesta de revocación de mandato.

En ocasiones los términos referéndum, plebiscito y consulta popular se utilizan de manera indistinta para referirse a distintos tipos de consulta popular. Sin embargo lo más común es que el término referéndum se use para referirse a una forma específica de consulta popular: aquella que se organiza con el propósito de decidir sobre la adopción o abrogación de una nueva Constitución o de ciertas disposiciones constitucionales o legales. Las consultas para decidir sobre la aprobación de un programa de gobierno o política pública, o sobre la aprobación

de una propuesta de revocación de mandato generalmente se conocen como plebiscito y consulta revocatoria, respectivamente.

#### **4.1.2 Capacidad.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 39, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, y precisamente en base a este precepto de soberanía encuentra su fundamento, partiendo que es precisamente para el ejercicio de este derecho que se establece la realización de elecciones libres auténticas y periódicas, mediante las cuales se renovarán los Poderes Públicos.

Miguel Carbonell reconoce que el referéndum y el plebiscito pueden tener alguna utilidad en el sistema democrático como en el debate público y en el fomento a la educación cívica, siempre y cuando estén bien acotados para evitar malos manejos.

Sobre todo que no se deje a la discrecionalidad del gobernante su organización y la formulación, porque estos mecanismos privilegian a los políticos demagogos. No hay que olvidar que quien es más populista a veces gana más referéndums.

Desde sus respectivas campañas electorales candidatos se han subido al carro de la democracia directa con la promesa de “mandar obedeciendo”, y para conquistar el triunfo aprovecharon el descontento ciudadano causado por décadas de abandono e indiferencia gubernamental.

Como candidato y como mandatario, en su toma de posesión, en entrevistas a medios internacionales como El País y en actos oficiales, han insistido en su deseo de integrar estas figuras a la Constitución General de la República.

Estamos en el tiempo de la democracia participativa, de formas de democracia directa como el referéndum y el plebiscito para que el cuerpo electoral sea consultado obligatoriamente sobre leyes y decisiones fundamentales.

El referéndum podrá aplicarse en reformas a las garantías constitucionales, modificación de la forma de gobierno, asuntos relativos al territorio nacional, símbolos patrios, modificación del procedimiento de reforma a la Constitución. Asimismo, excluye la política tributaria, asuntos penales, indultos y salud pública.

El jurista Miguel Carbonell no duda de la efectividad de la democracia directa sino de que sus instrumentos surjan en las actuales condiciones políticas del país. Inequívocamente la ciudadanía sí está preparada para las consultas populares, pero no creo que los gobernantes lo estén y tampoco los medios de comunicación.

La participación democrática es en realidad la participación política y se refiere a la participación del ciudadano en la toma de decisiones políticas en el país. Es así que se habla también de gobernabilidad democrática.

En los sistemas políticos democráticos, existen diversos mecanismos de participación democrática, estos mecanismos son los siguientes:

- El voto o sufragio material de elegir a un gobernante y constituye un derecho y un deber del ciudadano.
- El plebiscito viene de la antigua Roma y de la época de la República. El plebiscitum lo constituían las decisiones de la Asamblea del pueblo. Por

esta razón, en la actualidad el plebiscito se refiere a la consulta de la opinión popular en cuanto a un hecho determinado de la vida política.

- El referéndum es el voto directo del pueblo para ratificar o rechazar una ley que ha sido aprobada por el órgano legislativo.
- El cabildo abierto históricamente, se llamaron cabildos abiertos a la reunión de todos los habitantes de un municipio para constituirse en asambleas generales. Actualmente, es la reunión de los gobernantes de un municipio, con la mayoría de sus ciudadanos para generar proyectos de ayuda a la comunidad y de proyección social.
- Iniciativa popular o legislativa es cuando se reúne un grupo de ciudadanos para solicitar al órgano legislativo la aprobación de un proyecto de ley o bien supeditararlo directamente a un referéndum. Para poder hacer esta petición, se debe reunir un buen número de firmas.
- Revocación del mandato este es un derecho fundamental para asegurar que los gobernantes no se desvíen o vayan en contra de la voluntad del pueblo que los eligió y depositó su confianza en ellos. Por ejemplo, si el Presidente *mandatario* perdiera la confianza del pueblo que lo eligió *mandante*, el pueblo o mandante puede obligar al mandatario a la devolución del instrumento en qué consiste el mandato.

#### **4.1.3 Reserva de la ley.**

“La democracia constitucional tiene dos siglos de vida, y los referéndums tienen su máximo apogeo en las dictaduras, sobre todo en las del siglo XX (Hitler, Mussolini, Franco, Olivenza); luego algo tendrán de bueno los referéndums en las dictaduras, y es que en ellos se acaban las matizaciones políticas, o es blanco o

negro, o si o no. Hitler ganó todos los referéndums que convocó por más del 94%, incluyendo en los votos los de los judíos. Esto fue posible por las manipulaciones que se hacían a la hora de formular la pregunta. Jurídicamente se elimina el referéndum porque con él se elimina al poder soberano; se llama al pueblo, se le engaña con la formulación de la pregunta, y se le hace cambiar la Constitución engañado por el Jefe de Gobierno; y es que el poder soberano es fácilmente engañable.”<sup>54</sup>

Se considera que la democracia es en sí misma un principio, pero a su vez, es la vía fundamental para conseguir otros principios fundamentales como la libertad, la seguridad, la paz social, etc. De esta manera debemos preguntarnos ¿qué hacer si un funcionario que accedió al poder, producto del voto, una vez en él, actúa en contra de dichos principios fundamentales?

Las formas de participación ciudadana están cobrando fuerza, luego de que los actores políticos han ido cambiando el escenario geopolítico del país. Los partidos políticos, los ciudadanos y las instituciones han sido protagonistas de intensas jornadas de movilización que han tenido como forma de participación la consulta popular, en sentido amplio, como medio para conocer la opinión de la ciudadanía sobre temas de interés estatal o nacional, tal es el caso de las movilizaciones a favor de la interrupción legal del embarazo, o la consulta para conocer la opinión de la sociedad respecto de la reforma petrolera, por citar unos ejemplos.

Estos mecanismos de participación no están considerados actualmente por la Constitución y sólo algunos estados han avanzado en la legislación de los que se conoce ahora como formas de participación ciudadana o formas de democracia indirecta o semidirecta, sin embargo, en un sentido más estricto, la Constitución de nuestro país establece en su artículo 26 la consulta popular sólo para efectos de la planeación democrática, previendo la participación de todos los sectores en la

---

<sup>54</sup> ESQUIVEL, Soler Edgar, Tesis: Ley de Participación Ciudadana: reconstruyendo un proceso. Instituto Mora. P. 167

elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, como lo señala la ley Federal de Planeación en el artículo 20.

#### **4.1.4 Igualdad.**

El Artículo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las Garantías que otorga ésta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones, que ella misma establece". Este Artículo contiene el principio de igualdad a favor de todos los individuos que se encuentran en el territorio nacional.

La Igualdad Jurídica consiste en evitar que las distinciones que se hagan a las personas tengan como base circunstancias o atributos tales como raza, la situación económica, la religión, las ideas políticas. Nuestra Ley Fundamental da a todo ser humano y a las personas morales (sociedades), la capacidad de gozar y de ejercer sin excepción de los Derechos o Garantías establecidas en la propia Constitución, sin distinciones de nacionalidad, raza, religión o sexo.

El Artículo consagra que todo ser humano es libre en razón del hecho de ser hombre, por lo tanto, el individuo que sea esclavo de otro país, por el solo hecho de ingresar a nuestro territorio obtendrá su libertad. En México no existe la esclavitud, reiterando la garantía de igualdad.

Quedando clara la existencia de la igualdad, tenemos que precizarla en el plano de la relación gobernante-gobernado.

“Hobbes: la relación existente entre gobernante y gobernado es de sujeción de los individuos para con el soberano, debido a que ellos le han delegado todos sus derechos a este último. No existe en derecho de resistencia a la opresión. El soberano se encuentra fuera del pacto (es el beneficiario del mismo) y los súbditos se someten a él. Este es juez de lo que es necesario para la paz y la defensa de

un súbdito, los súbditos, en presencia del soberano, son iguales sin honor alguno. Todo soberano debe estar sujeto a leyes de la naturaleza que son divinas y no pueden ser abrogadas por ningún hombre o estado. Para Hobbes el poder no está limitado, el soberano es un dios mortal, de esta forma el soberano no es más que un tercero beneficiario del pacto.

Locke: los gobernados ceden derechos a los gobernantes, pero estos encuentran limitaciones en la idea del respeto a la ley y a las libertades individuales. Se reconoce el derecho a la opresión. Hay ciudadanos y no súbditos. En la sociedad civil nadie puede ser exceptuado del cumplimiento de las leyes, lo que convierte a un hombre en miembro de una sociedad y lo obliga a someterse a sus leyes. El poder otorgado al gobernante nace limitado por el pacto.

Rousseau: La voluntad general, que es una nueva voluntad perteneciente a toda la comunidad es, en definitiva, la única soberana. Por lo tanto el gobierno será simplemente un órgano de ésta. Es la voluntad de la mayoría porque la unanimidad no existe. El soberano son los ciudadanos, los mismos hombres que forman la sociedad, aquellos que consensuaron o pactaron en el contrato social gobernarse a sí mismo.

Maquiavelo: la relación entre ambos es que los gobernados se encuentran bajo el poder del príncipe, quién está legitimado para actuar, no solo de acuerdo a la ley sino a través de la fuerza, siempre que el fin sea la conservación del estado. El soberano debe estar sometido a la ley. Al pueblo solo debe satisfacerle las necesidades básicas. La relación está dividida entre la nobleza y los monarcas. Estando el monarca en el poder es la nobleza la única que tiene la posibilidad de disputar el poder. La nobleza es un competidor del príncipe.

Kelsen: el ciudadano es parte integrante de un todo orgánico superior, miembro perteneciente a una entidad colectiva, únicamente es libre el ciudadano dentro de un estado libre. El lugar de la libertad del individuo es ocupado por el soberano del pueblo. El ciudadano es libre merced a la voluntad colectiva y por lo tanto, al

que se niegue a someterse a esa voluntad debe ser obligado, sometiéndolo de modo coactivo a la voluntad del estado.

Marx: las relaciones que se dan en la sociedad capitalista se basan en la subordinación, el sometimiento y la explotación del proletariado por la burguesía. La *tesis* de Marx era que la clase trabajadora ha sido sometida por *la organización* industrial a un régimen que no está de acuerdo con la profesión de la libertad y la igualdad en la filosofía democrática burguesa. En el modo de producción capitalista, la relación gobernante gobernado, es una sujeción de tipo económico, aquellos que detentan los medios de producción (burguesía) que son la clase dominante, que a su vez se valen del estado como medio de coacción y la clase proletaria.

Weber: la relación se da entre señor, cuadro administrativo y dominado, en sentido estricto los dominados se relacionan con la preexistencia de una organización política y de un cuadro administrativo predispuesto para hacer cumplir los mandatos del gobernante, una relación donde alguien, en forma efectiva está mandando a otro.”<sup>55</sup>

De acuerdo a tipo de dominación será la relación entre gobernante y gobernado:

- En la dominación legal, las ordenaciones son unipersonales y objetivas. Se obedece a funcionarios en método a la legalidad formal.
- En la dominación tradicional, se obedece a la persona por la fidelidad y existe una menor limitación a la arbitrariedad del soberano.
- En la dominación carismática, la obediencia descansa en cualidades personales; es de tipo irracional, revolucionaria, extraña a toda regla y, subvierte las tradiciones del pasado.

---

<sup>55</sup> Instituto de investigaciones jurídicas. Diccionario jurídico Mexicano. México, DF. Ed. Porrúa. 2001, pp. 129-134

## 4.2 Problemática actual.

El problema de la participación atraviesa hoy la totalidad de la problemática política e institucional y se encuentra en el centro del debate en torno a la eficacia y la legitimidad de los sistemas políticos, tanto por las potencialidades que puede desarrollar dentro de las democracias, como por la evidencia de que es una de las deudas no resueltas.

¿Son suficientes los mecanismos de participación a los que se recurre en el marco de las democracias representativas modernas? ¿Qué concepto de participación resulta coherente con la evolución actual y futura más posible de la ciudadanía, al interior de nuestras democracias?

A su vez, la cuestión teórica y política de la participación, abre tras suyo un abanico de tópicos, entre los cuales cabe destacar la problemática de la *ciudadanía*, y el de la *democracia representativa* frente a la *democracia participativa*. Es posible argumentar por tanto que existe una conexión teórica e intelectual entre *ciudadanía*, *representación* y *participación*, dando forma a un núcleo conceptual que se sitúa entre los fundamentos de las democracias modernas, en tanto en cuanto la ciudadanía –como realidad política y como dimensión socio-cultural históricamente determinada- y los sistemas políticos modernos –como modalidades estructuradas de articulación institucional para el ejercicio del poder- realizan un constante movimiento desde las formas representativas hacia las formas participativas de intervención ciudadana.

La participación, ¿como complemento o como forma de intervención en los asuntos públicos?

Ha entrado en crisis entonces además, el concepto de participación. Se entiende por participación social a aquellas iniciativas sociales en las que las personas toman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su

realización en la práctica, del manejo de estructuras sociales de poder. En su forma tradicional la participación ha sido entendida como un mecanismo de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero a partir de esta definición básica, las formas o modalidades, la intensidad, la frecuencia, los niveles y los rangos de participación ciudadana en los aparatos institucionales varían *ad infinitum*.

“La participación puede ser entendida hoy como una posibilidad de configuración de nuevos espacios sociales o como la inclusión de actores sociales y de los movimientos sociales, en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, o como la presencia en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios. Sin embargo, en el presente la cuestión clave de la participación es el de los niveles y rangos en que los ciudadanos deben y pueden intervenir en los procesos de toma de decisiones dentro de los sistemas políticos. Se trata de ir más allá de la mera comunicación política o de la información de los resultados de las políticas públicas. Hoy la cuestión clave y la dimensión fundamental de la participación en general y de la participación política en particular, es hacer intervenir a los ciudadanos organizados en los procesos de toma de decisiones al interior de las instituciones políticas y del Estado.”<sup>56</sup>

El concepto de participación alude al proceso por el que las comunidades y/o diferentes sectores sociales influyen en los proyectos, en los programas y en las políticas que les afectan, implicándose directamente en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos. Existen dos formas de concebirla; una como medio para conseguir mejores resultados y mayor eficiencia en los proyectos y otra como fin en sí misma, ligada a la idea de fortalecimiento democrático. Es en este segundo sentido como la entenderemos, o sea, como un proceso de empoderamiento, que mejora las capacidades y el estatus de los grupos

---

<sup>56</sup> PRUD'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa," Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, pág. 24

vulnerables, a la vez que les dota de mayor control e influencia sobre los recursos y procesos políticos.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la participación ciudadana es un componente fundamental para mejorar la calidad de la democracia. La participación cualifica la democracia como sistema institucional y como estilo de relación de los ciudadanos con el poder y de los ciudadanos entre sí. Se trata de un concepto eje, orientador de la conducta democrática, y que tiene multiplicidad de posibles concreciones en las distintas esferas de la vida colectiva: desde luego, en la política *strictu sensu*, pero sin duda también en las dimensiones económicas, sociales y culturales de la vida colectiva, en las esferas de la vida privada, los espacios laborales, educacionales, los medios de comunicación masivos, la trama urbana y rural, local y nacional, real y virtual, entre otros espacios de significación social.

Términos teóricos y también prácticos, el déficit de participación es correlativamente un déficit de ciudadanía. Contemporáneamente, en la noción de ciudadanía concurren al menos tres elementos constitutivos: la posesión de ciertos derechos y la obligación de cumplir ciertos deberes en una determinada sociedad; la pertenencia a una determinada comunidad política (normalmente el Estado); y la oportunidad de contribuir al desarrollo de la vida pública de esa comunidad a través de diversas formas de intervención.

Por ello, debemos afirmar que la participación ciudadana es un aspecto inexcusable de cualquier visión democrática de país y, como ya se ha indicado, un mecanismo para mejorar la calidad de la política profesional y de toda iniciativa de acción colectiva que emprendan los ciudadanos.

Desde el punto de vista del tipo de procesos sociales y políticos que pone en marcha, existen dos dimensiones o modalidades de participación social: la que definimos como *involucramiento decisorio* y aquella que se puede conceptualizar

como *involucramiento comunicacional*. En ambas formas, hacemos la distinción en función de dos criterios: el involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones y los procesos de toma de decisiones.

Es el caso del informe participación social y ciudadana del Instituto Libertad que afirma que *“el fortalecimiento de la democracia por la vía de la participación ciudadana está estrechamente relacionado con la disposición de capital social, sea individual o colectivo. Este concepto, si bien tiene cierta tradición, se ha introducido con fuerza en los últimos años. Según Pierre Bourdieu, el capital social se define como “el agregado de recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”. Una definición más operacional, pone al capital social como un recurso que los actores sociales deducen de estructuras sociales específicas y luego usan en la búsqueda de sus intereses.*

Tiene sentido preguntarnos ¿cómo se percibe la actividad política y el ejercicio del poder, desde la perspectiva o el punto de vista de los ciudadanos? Ellos ven la política como lejana, complicada, tecnicada y claramente desvinculada de sus preocupaciones cotidianas. En las democracias representativas se ha producido una profunda brecha entre el mundo de la política (apropiado por los representantes y desde donde se adoptan las decisiones que van a incidir en la vida cotidiana de las personas) y el mundo de la vida cotidiana de los ciudadanos (en el que permanecen los individuos y los grupos, que van a ser objeto de aquellas decisiones).

Las políticas públicas resultan ser formas de imposición vertical del y desde el Estado sobre la sociedad civil. Y aquí entra en crisis el concepto de participación.

Los ciudadanos son cada vez más conscientes de sus derechos y de su capacidad de interconexión movilizante o inmovilizante, como para que no se tomen en cuenta sus iniciativas y sus aspiraciones.

Ser ciudadano va a ser entendido de hoy en más, como una forma de ser democrática, como una dimensión política asociada a la realidad de la vida cotidiana, antes que una forma de pertenencia a un aparato político e institucional. Los nuevos ciudadanos del futuro serán ciudadanos para una democracia que quiere autogobernarse y no una democracia que es gobernada. Si la ciudadanía se definió desde el siglo XVIII como una identidad asociada al ejercicio de ciertos derechos y deberes cívicos, ahora la ciudadanía del siglo XXI será una identidad cotidiana asociada al ejercicio autónomo de formas de poder capaces de incidir o de formar parte de los procesos de toma de decisiones. El lema sería *“ya no basta que nos gobiernen... ahora los ciudadanos queremos gobernar.”*

La emergencia de nuevas formas de ciudadanía, de nuevas dimensiones a través de las cuales la ciudadanía se manifiesta, da cuenta de este cambio cualitativo en el orden político de la sociedad contemporánea. Las herramientas operacionales de las multitudes inteligentes son el computador, las redes de internet y los aparatos de telefonía portátiles, cuya interconexión hace posible generar una suma de efectos multiplicadores de la comunicación en breves lapsos de tiempo, acortando los tiempos políticos de decisión y ampliando hasta la implosión al espacio social y político hacia nuevas formas de expresión y de protagonismo ciudadano. Las multitudes inteligentes son una dimensión de la ciudadanía virtual del siglo XXI.

La globalización de las comunicaciones, desarrollada desde fines del siglo XX, se acompaña con la implosión de los medios y las plataformas comunicacionales. Surge entonces una ciudadanía comunicacional, en la que cada individuo puede ser y hacer su propio medio de comunicación.

Asistimos a la emergencia de nuevas multitudes en la acción pública, conglomerados dispersos y capaces de cristalizar en pocos instantes, susceptibles de controlar el tiempo y el espacio, y que dejaron de ser masas anónimas, informes e indeterminadas.

Las multitudes inteligentes operan y funcionan en red sobre el territorio, sobre el espacio público. Esta es su característica fundamental aunque no la única. Participan en el espacio público, acceden a los medios de comunicación y si no pueden acceder a los medios tradicionales, crean sus propios medios y plataformas de interconexión.

Redes interconectadas: he ahí una segunda clave de las multitudes inteligentes. Viven y funcionan como cada individuo, dentro de redes de interconexión digital o virtual que se forman y de deshacen en lapsos breves de tiempo.

En el marco de estas nuevas expresiones ciudadanas, lo esencial es el soporte tecnológico que las respalda y sobre el cual funcionan e interactúan. El mundo de la globalización abre la puerta de las oportunidades a la interconexión abierta y virtual entre individuos, entre organizaciones y empresas, entre redes de intereses y aparatos institucionales.

Al aparecer el soporte virtual, las multitudes y los individuos pueden comunicarse *por encima, a través y por debajo* de los sistemas institucionales y políticos, introduciendo nuevas demandas, nuevos intereses y nuevas expresiones

ciudadanas, haciendo la política más ciudadana y más compleja de gestionar. Las sociedades contemporáneas están ingresando aceleradamente a la política del celular, a la política de los ipods, a la política de los iphones, a la política de los correos electrónicos, los blogs y los chats en red, momento en que la virtualidad comunicacional se manifiesta como realidades políticas inevitables, y susceptibles de servir como soportes para el surgimiento y la expresión de sensibilidades grupales y colectivas poco reconocidas hasta hoy.

La ley es el lenguaje del poder, mediante ella se regula una materia no regulada, o cuya regulación es deficiente. El proceso legislativo se pone en marcha iniciado por la propuesta de la ley en la materia que sea; es ésta la fase de iniciativa. Se pasa a discutirla y a aprobarla en el Parlamento; en la Monarquía se sanciona, y en la República se promulga; pero la ley aprobada en el Parlamento no es ley por ello, sino por ser sancionada por el rey o promulgada por el presidente de la República, además de ser publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Una de las mejores lecciones del conflicto político-social que vive la entidad, es que los electores no entreguen un cheque en blanco a sus gobernantes cuando los eligen, por eso en el momento en que privilegian el interés personal por encima de los colectivos deben poder removerlos

Una nueva gobernabilidad que privilegie el diálogo entre gobernantes y gobernados, porque ya no se puede atender a algunos sectores dejando de lado a otro. Como sociedad hemos esperado por muchos años que se nos atiende y no se nos ha dado la debida atención, ni por parte del gobierno federal ni del gobierno estatal.

Llega un momento en que surgen movimientos de esta naturaleza, que se expresan de manera mucho más agresiva. Hoy tenemos una sociedad cada vez más exigente, que ya no se conforma con que le digan: luego lo atendemos, después te daremos una respuesta.

Uno de los principios de la democracia no es sólo elegir a nuestras autoridades, sino que podamos pedirles cuentas y que ellas a su vez tengan la obligación de rendirlas. Es importante que existan mecanismos que vayan evaluando el desempeño de la autoridad, porque los electores no dan un cheque en blanco, se le elige con un propósito: que encauce, que le dé dirección a los intereses comunes de una sociedad y en el momento en que esta autoridad se aparta de esos intereses comunes, que empiece a privilegiar los intereses particulares, el conjunto de la sociedad tiene el derecho de poder removerlo.

Lo que necesitamos es tener un sistema legal que realmente construya un sistema democrático, donde no se privilegie la figura de la autoridad como sucede ahora, donde se busca de preservar la autoridad a toda costa y no le da al ciudadano la posibilidad de poder modificar, cambiar o remover a sus autoridades. Claro, todo esto tiene que ser establecido con mucha claridad, tampoco se trata que por el capricho de unos cuantos se pueda estar removiendo a las autoridades, pero si se establecen mecanismos de consulta amplia, como el referéndum, será la población quien defina la permanencia o no del gobernante.

Es necesario que contar con instrumentos legales que permitan dar una mayor autoridad al pueblo, a la ciudadanía, para que pueda tener una mejor vigilancia de sus gobernantes, en esa medida vamos a tener mejores autoridades; porque en qué momento los gobernantes se desvían de los intereses de la sociedad, pues en el que siente que no tienen que rendirle cuentas a nadie, que pueden actuar con impunidad, porque si hay leyes que pueden castigarlos en términos económicos, físicos, políticos, su actuación será más correcta, más a tono con lo que demanda la ciudadanía.

Si encomendamos algunos recursos a una persona y nadie lo vigila va a depender mucho de la buena voluntad del sujeto si los aplica bien o mal, pero si existe una vigilancia lo más probable es que actúe bien, porque sabe que si no lo hace lo van a castigar.

Se deben establecer los mecanismos legales para ello, pero además se establezca una nueva cultura política, de atención a la ciudadanía, de consultar las decisiones con la sociedad, porque las decisiones se toman al margen de la población.

### **4.3 Solución a la problemática.**

El establecimiento de los mencionados mecanismos de participación ciudadana tiene el enorme reto de salir al rescate y el ejercicio de los valores democráticos, como requisito indispensable para desarrollar un liderazgo que retome la ruta de la consolidación de nuestra vida democrática.

Una nueva etapa de gobierno dividido o gobierno compartido, que se caracteriza por la ausencia de una hegemonía partidista o de un partido dominante, abre la puerta para repensar y replantear el régimen político, pensando en primer lugar en la ampliación y en el respeto de los derechos ciudadanos.

Instituir en el marco jurídico la figura de la Revocación de Mandato, como un mecanismo o procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado, de los distritos o municipios, manifiestan su voluntad de destituir de su encargo a un ciudadano electo popularmente a través del voto.

Podemos encontrar incentivos suficientes para aceptar este mecanismo en nuestro estado; existen tres argumentos para contestar afirmativamente: la mayoría de los países de América del Sur y Centro América lo tienen en operación con distintos elementos reglamentarios; no se encuentra públicamente, literatura

sobre el tema que efectúe una evaluación negativa de dicho mecanismo; dado el descrédito de la democracia representativa en nuestro país vale la pena experimentarla a efecto de obtener, después de un tiempo prudente, una evaluación de sus consecuencias.

Instituye como derecho de los habitantes del Estado, participar en los términos de esta Constitución y de la Ley de Participación Ciudadana, en los procesos de Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato.

Establece que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, tendrá a su cargo en los términos que señalen la Constitución local y la Ley de Participación Ciudadana, la realización de los procesos de Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato.

Asimismo, le da al Tribunal de Justicia Electoral la facultad de resolver en los términos de la Constitución local y de la Ley, sobre las impugnaciones que se presenten durante y fuera del desarrollo de los procesos de Plebiscito, Referéndum y Revocación de mandato, con motivo de actos o resoluciones de la autoridad electoral.

Faculta al Congreso del Estado para llevar a cabo el nombramiento del Gobernador, Diputados Locales, Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos, Sustitutos que habrán de ocupar el cargo respectivo debido a la conclusión anticipada del encargo por consecuencia de la procedencia de la Revocación de Mandato.

Establece la obligación del Congreso del Estado, de realizar las adecuaciones correspondientes en las leyes secundarias que regulan el ejercicio de los mecanismos y procedimientos de la participación ciudadana, el funcionamiento del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, el Tribunal de

Justicia Electoral, y del propio Poder Legislativo local, en un plazo no mayor a ciento ochenta días después de la entrada en vigor de la reforma constitucional.

El derecho ciudadano a promover la Revocación del Mandato constituye en la actualidad parte de las agendas legislativas de diversas entidades del país y del propio Congreso de la Unión, así como también ya se encuentra incorporado en las Constituciones de varios Estados, como es el caso de Chihuahua y Yucatán, en el ejercicio de su soberanía interior.

Estos mecanismos enriquecerían el debate público de temas relevantes para el país, que ha sido indebidamente secuestrado por los partidos políticos.

La democracia semidirecta no resuelve la crisis de representatividad de los partidos políticos ni el malestar de la ciudadanía hacia ellos y que tanto el plebiscito como el referéndum sólo deben usarse de manera coyuntural y excepcional para resolver dudas sobre decisiones políticas o jurídicas importantes.

La Revocación del Mandato constituye uno de los principios de más avanzada que contempla este instrumento, derivado del principio de soberanía popular, a través de la revocación de mandato el pueblo soberano puede ejercer su poder, con la finalidad de dejar sin efecto el mandato dado a los representantes electos popularmente, cuando así lo estime necesario.

La revocación del mandato, constituirá una de las máximas expresiones de la soberanía popular con las que cuenten los ciudadanos de esta capital.

El objetivo de incluir esta figura, es el de otorgar a los ciudadanos la posibilidad de revocar el mandato a aquellos representantes electos por sufragio libre, secreto, universal y directo que no cumplan con sus obligaciones legales, por lo tanto, esta iniciativa no busca debilitar la democracia representativa, mucho

menos, la de sustituirla por la democracia directa. La pretensión es que la democracia representativa en nuestra ciudad sea enriquecida y complementada con un mecanismo de democracia participativa.

El quehacer legislativo es una tarea importante en el fortalecimiento de la participación ciudadana, con esta labor se crean normas, espacios, atribuciones, competencias y procedimientos de participación que vinculen al gobierno con la ciudadanía, quehacer que requiere de voluntad política de los Grupos Parlamentarios para permitir y propiciar la participación ciudadana y un cuerpo normativo que la garantice.

#### **4.3.1 San Luis Potosí.**

El Referéndum y el plebiscito son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de gobierno que determine la ley. Los poderes Legislativo, y Ejecutivo, podrán someter, a través del consejo Estatal Electoral y de Participación ciudadana, a re 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 adicionales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al consejo Estatal electoral y de Participación Ciudadana, que someta a referéndum total o parcial, las reformas legislativas, en los términos del párrafo anterior.

La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento a que se sujetará el referéndum. El consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana resolverá, con base en las trascendencia de la materia y en el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley, sobre la procedencia del mismo.

El Gobernador del Estado, mediante plebiscito y a través del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, podrá someter a consulta de los ciudadanos potosinos, los actos que pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar con organismos públicos o privados.

En los mismos términos, el Congreso del Estado podrá llevar a cabo el plebiscito respecto de los actos que pretenda efectuar con relación a la formación, supresión o fusión de municipios. Los ayuntamientos, en las mismas condiciones, podrán solicitar al consejo electoral y de Participación Ciudadana, que someta a plebiscito de los ciudadanos de sus respectivos municipios, los actos que pretendas efectuar, así como los convenios que tengan programado celebrar con otros municipios, entidades o particulares. Los ciudadanos del Estado podrán solicitar que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, lleve a cabo el plebiscito respecto de los actos que el Ejecutivo del Estado o los ayuntamientos vayan a ejecutar.

El plebiscito sólo procederá cuando se trate de actos trascendentales o de especial interés para la vida en común. La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento para llevarlo a cabo.

El Congreso del Estado, previo procedimiento, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la suspensión hasta por un año conforme a la gravedad de la falta a alguno o algunos de los miembros de un Ayuntamiento, por cualquiera de las siguientes causas:

I. Por faltar consecutivamente a más de tres sesiones de Cabildo sin causa justificada;

II. Por la instauración de los procedimientos de juicio político o responsabilidad administrativa, a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí, y

III. Por incapacidad física o legal que le impida cumplir con su responsabilidad.

El Congreso del Estado, previo procedimiento, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá revocar definitivamente su mandato conforme a la gravedad de la falta a alguno o algunos de los miembros de un Ayuntamiento, por cualquiera de las siguientes causas:

I. Por infringir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y los ordenamientos legales locales, ocasionando con ello perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la colectividad;

II. Por desatender sistemáticamente las funciones y obligaciones derivadas de su cargo;

III. Por abuso de autoridad, realización de actos que alteren el orden, la tranquilidad, la seguridad de la comunidad o de alguno de los habitantes del Municipio, declarada judicialmente;

IV. Por usurpar funciones o atribuciones públicas;

V. Por utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;

VI. Por ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley;

VII. Por sentencia ejecutoriada dictada por delito doloso;

VIII. Por disponer ilegalmente de caudales públicos y bienes del patrimonio municipal, y

IX. Por realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas oficiales.

#### **4.3.2. Chihuahua.**

La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y los Ayuntamientos, se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las bases que establezca la presente Constitución. La jornada electoral tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.

Los procesos electorales ordinarios se celebrarán cada tres años y se sujetarán a los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, fijando los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas.

La Ley establecerá los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación y las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos.

Todas las precampañas y campañas electorales serán laicas. La duración de las campañas en el año de elecciones para Gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos, no podrán exceder de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados y miembros de ayuntamientos, las campañas no podrán exceder de sesenta días. En ningún caso, las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La ley fijará las sanciones para quienes infrinjan esta disposición.

La organización, dirección y vigilancia de las elecciones y demás procesos que requieran consulta pública en el Estado, estarán a cargo de un organismo público denominado Instituto Estatal Electoral, que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se compondrá de un órgano central de mayor jerarquía denominado Consejo General y los órganos distritales y municipales.

El Consejo General se integra por un Consejero Presidente, seis Consejeros Electorales, un Secretario Ejecutivo y un representante que cada Partido Político designe o su respectivo suplente. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán designados cada uno por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes de entre los aspirantes que propongan los grupos parlamentarios. Si la mencionada mayoría no se logra en única votación, la Junta de Coordinación Parlamentaria propondrá una terna de candidatos, para cada uno de los cargos que no se hubieran cubierto, de entre los aspirantes que hubiesen propuesto los grupos parlamentarios, efectuándose la elección por mayoría calificada de los diputados presentes; si no se logra tal elección, la designación se hará mediante insaculación de entre los candidatos propuestos por la Junta de Coordinación Parlamentaria. Conforme al mismo procedimiento se designará un consejero electoral suplente por cada propietario. La ley establecerá las reglas, procedimientos de designación y demás requisitos correspondientes.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente. La falta definitiva del Consejero Presidente será suplida por el consejero electoral que se designe conforme a la ley, hasta que el Congreso haga la nueva designación de Consejero Presidente. El Consejero Presidente y los consejeros electorales participan con voz y voto. Aquél tendrá voto de calidad. Los restantes miembros del Consejo General participan sólo con voz, pero sin voto.

La duración del cargo de Consejero Presidente, así como la de los demás Consejeros Electorales, será de seis años, y estos últimos se elegirán de forma escalonada cada tres años. En ningún caso los consejeros podrán ser reelectos.

La ley regulará lo relativo al llamamiento de los Consejeros Electorales designados para el proceso electoral inmediato anterior, para la celebración de procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

Las sesiones de los órganos electorales serán públicas y sus resoluciones recurribles ante el Tribunal Estatal Electoral, conforme dispongan la ley.

Las actividades, funciones y servicios de carácter electoral, incluidas las relativas al padrón de electores, podrán desarrollarse en coordinación con el órgano federal competente. La ley establecerá las condiciones, requisitos y modalidades en que se convenga dicha coordinación.

El Instituto Estatal Electoral podrá realizar convenios con el Instituto Federal Electoral, para que éste organice los procesos electorales locales.

El Instituto Estatal Electoral tendrá a su cargo, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y

otorgamiento de constancias en las elecciones de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Tribunal Estatal Electoral es el órgano de legalidad y plena jurisdicción en la materia electoral, autónoma en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con patrimonio propio. Se compondrá de tres Magistrados que deberán satisfacer los mismos requisitos que establece esta Constitución para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia y además no haber sido candidato o haber desempeñado cargo de elección popular, ni fungido como dirigente de partido político en los últimos cinco años previos a la elección.

Los Magistrados serán designados cada uno por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes, de entre los aspirantes que propongan los grupos parlamentarios. Si la mencionada mayoría no se logra en única votación, la Junta de Coordinación Parlamentaria propondrá una terna de candidatos para cada uno de los cargos que no se hubieren cubierto, de entre los aspirantes que hubiesen propuesto los grupos parlamentarios, efectuándose la elección por mayoría calificada de los diputados presentes; si no se logra tal elección la designación se hará mediante insaculación de entre los candidatos propuestos por la Junta de Coordinación Parlamentaria la ley establecerá las reglas y procedimientos de designación.

Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos por una sola ocasión. Recibirán remuneración igual a la que perciben los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Corresponde al Tribunal Estatal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable. Las impugnaciones que se presenten en materia electoral, de Referéndum, Plebiscito y Revocación de Mandato, así como las que se interpongan contra las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias de mayoría y de asignación.

En la elección de Gobernador, el Instituto Estatal Electoral dará cuenta al Congreso de la declaratoria de validez y de la constancia de mayoría que hubiere expedido, y en caso de impugnación el Tribunal Estatal Electoral dará cuenta al Congreso de su resolución para que éste, mediante formal decreto haga la declaratoria de Gobernador electo, que a su vez turnará al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Si el Ejecutivo o el Congreso no cumplieren en el término que la Ley señale, el Instituto Estatal Electoral o el Tribunal Estatal Electoral, en caso de impugnación ordenarán la publicación de la mencionada declaratoria en el Periódico Oficial.

El Tribunal Estatal Electoral funcionará en pleno durante los procesos electorales, los plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato; podrán establecerse salas regionales. La Ley establecerá la forma de su organización y funcionamiento.

Concluido cada proceso electoral, el Tribunal Estatal Electoral presentará al Congreso y hará público un informe del desempeño de sus funciones.

El Tribunal Estatal Electoral hará uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

El Tribunal Estatal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes. [Artículo reformado

mediante Decreto No. 577-08 I P.O. publicado en el P.O.E. No. 12 del 11 de febrero de 2009].

Ningún ciudadano puede ser detenido la víspera o el día de las elecciones, sino por delito flagrante; en este caso, la autoridad tomará las providencias necesarias para la aprehensión del delincuente, después que el mismo hubiere depositado su voto. La legislación penal tipificará los delitos, faltas administrativas y sanciones en materia electoral.

Todo acto u omisión ilegales en los procesos electorales, plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato será causa de responsabilidad. La ley determinará las sanciones correspondientes.

#### **4.3.3 Distrito Federal**

La Democracia tiene elementos definitorios, algunos de los cuales se presentan al mismo tiempo como referentes que muestran su grado de consolidación. Uno de ellos, quizá el más significativo, es la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Una sociedad es más democrática a medida que el ejercicio del poder está más legitimado por la voluntad obtenida de los ciudadanos. Esta voluntad se manifiesta, individual o colectivamente, por medio de distintos mecanismos e instrumentos cuyo objeto es incidir en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones por parte de las autoridades públicas y privadas, que afectan al ciudadano en lo político, económico, social y ambiental, con el objeto de permitirle su pleno desarrollo como ser humano individual y en tanto ser social.

En nuestra sociedad está presente una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, de manera que el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses de la sociedad.

Tal marginación se debe principalmente a dos aspectos: por una parte, ausencia de información e interiorización de la ciudadanía en torno al marco jurídico sobre la materia y, por la otra, la inviabilidad de los instrumentos y mecanismos de participación, así como de las instituciones de organización y representación ciudadana.

La presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local.

La participación ciudadana y sus objetivos serán un concepto vacío si los mecanismos diseñados para su instrumentación no pueden ser llevados cabalmente a la práctica o si son ineficaces. La experiencia en la Ciudad de México ha demostrado el limitado éxito de los mecanismos de participación ciudadana, bien por su politización o por la inoperatividad de la mayoría de ellos.

Lo anterior muestra la deficiente legislación con que actualmente contamos en la ciudad en esta materia y la necesidad de repensar los canales por medio de los cuales la participación de los ciudadanos en el espacio público puede complementar las acciones de gobierno, así como hace necesario retomar el proceso legislativo para reformar la ley, evitando que se pervierta la esencia de la participación ciudadana.

Los procesos de construcción de una ley de participación ciudadana en el Distrito Federal han sido poco favorables al objetivo de una ley que regule y fomente propiamente la participación ciudadana y que representen un incentivo e impulso para que ésta se acerque a la construcción de un modelo pleno, directo y participativo.

Los procesos de participación ciudadana deben de ser concebidos como los mecanismos de mayor dimensión de la participación directa de la ciudadanía del Distrito Federal, y por ello uno de los temas en que debieran centrarse las acciones en los diferentes niveles de gobierno, de ahí que la presente iniciativa contribuye a generar un genuino interés por proporcionar a los ciudadanos del Distrito Federal espacios abiertos de participación y de involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones, pues es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva.

Es por ello que la presente iniciativa incluye como principio que los órganos de gobierno del Distrito Federal propicien el acercamiento con la ciudadanía y favorezcan la participación en la planeación, ejecución, evaluación, seguimiento y fiscalización de las políticas públicas.

Cuando hablamos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, llegaríamos a la conclusión de que son figuras normadas por una muy deficiente Ley de Participación Ciudadana, instrumentos que carecen de procedimientos y propósitos claros que son utilizadas en la mayoría de las veces para transferir a los ciudadanos el costo político de decisiones trascendentales, en lugar de ser reconocidas y reforzadas como prácticas loables para el control ciudadano del gobierno.

La participación ciudadana debe ser un coadyuvante del proceso democrático. Debemos lograr una mayor inclusión política hacia quienes representamos; y articularla en torno a su capacidad de decisión.

Actualmente existen problemas de incorporación de los ciudadanos a las decisiones de política pública, es decir, las fórmulas de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, como canales de participación hacia la ciudadanía, contienen grandes limitantes, por lo que estos canales deben ser más accesibles.

En tal virtud, la presente iniciativa pretende garantizar el efectivo acceso a los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana, disminuyendo los requisitos que actualmente impone la Ley de Participación Ciudadana para tal efecto y cumplan exclusivamente con una función complementaria para no socavar la representación de la autoridad elegida, pues estos instrumentos deben ser concebidos como formas para aumentar la legitimidad de las políticas públicas adoptadas y no como formas para construir apoyos políticos específicos.

Por lo anterior, la iniciativa propone la disminución del porcentaje de ciudadanos que pretendan hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana, de tal manera que sea el 0.1% de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes puedan solicitar la realización del plebiscito o referéndum.

Asimismo, en el caso del plebiscito, se propone la disminución del plazo de 30 a 15 días, en que el jefe de Gobierno deba analizar la solicitud y emitir determinación sobre su aceptación, rechazo o modificaciones, asimismo se dispone que una vez aceptada la solicitud se inicie de inmediato el procedimiento de plebiscito, y se propone que la convocatoria respectiva se expida por lo menos 60 días antes de la fecha de realización, lo anterior con la finalidad de hacer del

plebiscito un instrumento más ágil que responda con la mayor prontitud las necesidades que lo originan y que tienen que ver con la aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Jefe de Gobierno consideradas trascendentales para la vida pública del Distrito Federal.

Por lo que respecta al referéndum, la iniciativa incluye principios de inmediatez respecto de la calificación de la propuesta hecha por los ciudadanos así como al inicio del propio procedimiento, y por otra parte se propone que la convocatoria respectiva se expida por lo menos 60 días antes de la fecha de realización.

En lo que respecta a la iniciativa popular, es evidentemente nula la presentación de iniciativas populares ante los congresos locales y ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ello da muestra de la deficiente legislación con que actualmente contamos en la ciudad en esta materia, de ahí que resulte incongruente que la Ley establezca este instrumento de participación y que éste sea desestimado por los ciudadanos por la dificultad que la propia legislación impone en su operación.

Por lo anterior, esta iniciativa pretende promover que los ciudadanos se relacionen con este órgano representativo a través de la presentación de Iniciativas Populares, y que al hacer uso de este instrumento se encuentren en posibilidad de cumplir con los requisitos para tal efecto, lo anterior atendiendo los principios y bases que establece el artículo 46 fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de cuya lectura e interpretación no se desprende ninguna intención de imponer requisitos que hagan imposible el acceso a este instrumento, por el contrario, abre la posibilidad y alienta la participación de cualquier ciudadano en la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en nuestra Ciudad, por ello la iniciativa hace expresa la posibilidad de que cualquier Ciudadano del Distrito Federal que resida

en su territorio y que cuente con credencial para votar, presente iniciativas populares ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por otra parte, para garantizar el respeto a los Ciudadanos que presenten iniciativas populares, la presente iniciativa establece como causa de responsabilidad de los Diputados el hecho de no dictaminar la Iniciativa Popular en el siguiente período ordinario de sesiones de aquél en que se hubiere recibido.

Una democracia será más sólida en la medida que organizaciones ciudadanas estén cada vez más cerca de los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, tanto a nivel nacional como local.

La teoría clásica de la representación, se fundamenta en la premisa de que las elecciones periódicas y transparentes son suficiente garantía de que los funcionarios electos representarán responsablemente a los electores.

La corrupción gubernamental y la falta de representatividad de las instituciones del gobierno, durante el período nos obligan a plantear esta reforma.

Por ello dentro del contenido de la presente iniciativa proponemos incorporar la figura de la revocación del mandato, que conlleva las siguientes ventajas:

- Refuerza el control popular sobre el gobierno.
- Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por un gran número de decisiones que hay que tomar en la papeleta o por el sistema de elección basado en el principio de mayoría relativa o pluralidad.
- Reduce la alienación de los votantes.
- Educa al electorado

- Estimula a los votantes a aprobar enmiendas constitucionales y legales para prolongar los períodos de los funcionarios elegidos.

Por lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Pleno la presente INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO PRIMERO: Se reforman los artículos 1º, 10, 13, 16, 25, 26, 27, 34, 36, 37, 38, 39 y 40 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 1o.-....

*Los órganos de gobierno del Distrito Federal propiciarán el acercamiento con la ciudadanía y favorecerán la participación en la planeación, ejecución, evaluación, seguimiento y fiscalización de las políticas públicas.*

Artículo 10.-...

I. a VII...

VIII. *Ejercer su derecho a la revocación para dar por terminado el mandato que le han conferido al Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*

IX. Ser informado de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal;

X. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;

XI. Ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta Ley; y

XII. Los demás que establezcan ésta y otras leyes

Artículo 13.- Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a Plebiscito por lo menos *el 0.1 %* de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral, el cual establecerá los sistemas de registro de iniciativas, formularios y dispositivos de verificación que procedan.

El Jefe de Gobierno deberá analizar la solicitud de las y los ciudadanos en un plazo de *quince días naturales*, y podrá:

I a III.

Artículo 16.- *Una vez aceptada la solicitud, el Jefe de Gobierno iniciará de inmediato* el procedimiento de Plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos *sesenta días naturales* antes de la fecha de su realización.

Artículo 25.- La realización del referéndum estará sujeta a las siguientes reglas:

I...

II. También podrá solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum por lo menos *el 0.1%* de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán nombrar un Comité Promotor integrado por cinco personas.

Artículo 26.- La solicitud a que se refiere el Artículo anterior deberá contener por lo menos:

I. a III. ...

En el caso de que la solicitud de Referéndum provenga de la ciudadanía, las comisiones de la Asamblea Legislativa respectivas harán la calificación de dicha propuesta *dentro del término de 30 días*, presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado o rechazado.

Artículo 27.- El procedimiento de Referéndum deberá iniciarse por medio de la convocatoria que expida la Asamblea Legislativa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos en uno de los principales diarios de la Ciudad de México, cuando menos *sesenta días naturales* antes de la fecha de realización del mismo.

Artículo 34.- La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual *cualquier ciudadano del Distrito Federal que cuente con credencial para votar*, presenta a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

Artículo 36.-....

I. *Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Asamblea Legislativa, que incluya el nombre, firma y clave de elector de quien o quienes suscriban la iniciativa;*

II. *Se deroga*

III. *...*

IV. *Presentación de un articulado que será dictaminado por la Comisión Especial que se integre conforme al artículo 37 de la presente Ley.*

Artículo 37.- Una vez presentada la Iniciativa Popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa o en sus recesos ante la Comisión de Gobierno, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, integrada por los diputados de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verificará que la iniciativa cumpla los requisitos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 38.- La Comisión Especial verificará el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el *Artículo 36*, en caso de que no se cumplan desechará la iniciativa presentada.

Artículo 39.- La Asamblea Legislativa deberá informar por escrito *al promovente* de la iniciativa popular el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión. Esta decisión se publicará también en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación de la Ciudad.

Artículo 40.- ...

*El dictamen sobre la iniciativa popular, deberá emitirse y someterse a la aprobación correspondiente a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones a aquél en que se reciba. La omisión a esta disposición será causa de*

*responsabilidad de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su ley reglamentaria.*

ARTÍCULO SEGUNDO: Se adiciona un capítulo XII a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para quedar como sigue:

CAPITULO XII

*De la revocación del mandato*

*Artículo 83 bis.-* Cuando alguno de los servidores públicos a los que alude la fracción VIII del artículo 10 de la presente ley, incumpla con las obligaciones que la ley le confiera, un número de ciudadanos no inferior al 50% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo servidor público, podrán solicitar al Instituto Electoral del Distrito Federal la convocatoria a la votación para su revocación del mandato. Sólo podrán solicitar la revocación quienes participaron en la votación en la cual se eligió al servidor público electo de quien se pretende revocar el mandato.

La solicitud de revocación del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo servidor público.

El Instituto Electoral del Distrito Federal, certificará que las credenciales de elector de quienes firman la solicitud, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

*Artículo 83 ter.-* La solicitud de convocatoria a la votación para la revocación, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento a las leyes o reglamentos.

*Artículo 83 quáter* Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Instituto Electoral del Distrito Federal, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo servidor público.

*Artículo 83 quinquies.-* El Instituto Electoral del Distrito Federal dentro de un término que no excederá de 2 meses, contados a partir de la notificación al

servidor público, convocará a los ciudadanos a efecto de llevar a cabo el procedimiento de revocación de mandato.

*Artículo 83 sextus.-* Corresponderá al Instituto Electoral del Distrito Federal una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocación, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas.

*Artículo 83 séptimus.-* Se considerará revocado el mandato para servidores públicos, cuando la revocación sea aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al servidor público, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo servidor público.

*Artículo 83 octavus.-* Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del servidor público, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su periodo.

*Artículo 83 novenus.-* Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por el Instituto Electoral del Distrito Federal, la comunicará a la Asamblea Legislativa, para que proceda, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo servidor público.

*Artículo 83 décimus.-* Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocación del mandato será de ejecución inmediata.

*Artículo 83 undécimus.-* Revocado el mandato a un servidor público, se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el Instituto Electoral del Distrito Federal certifique los resultados de la votación. *Artículo 83 duodécimus.-* Si se produce la revocación faltando menos de un año para la terminación del periodo del servidor público elegido popularmente, la Asamblea Legislativa, designará el reemplazo hasta la expiración del periodo, respetando la filiación a grupo, movimiento o partido político del servidor público relevado.

#### **4.4 Incorporación de las figuras del plebiscito, referéndum y revocación del mandato a la Constitución.**

A modo de aterrizar la forma en que se incorporan las figuras de Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato a la Constitución, se toman medidas de la manera que se llevará el proceso, las consecuencias o diferentes situaciones que se pueden presentar, así como los órganos gubernamentales que apoyan la ejecución y cumplimiento de las mismas.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la Ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos políticos, impresión de materiales electorales, preparación de la Jornada Electoral, cómputos, otorgamiento de constancias de mayoría, y asignaciones por el principio de representación proporcional. Así como lo relativo a la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Además, tendrá a su cargo en los términos que señale esta Constitución y la Ley, la realización de los procesos de Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato.

Son derechos de los habitantes del Estado:

a)...

b) Participar en los términos de esta Constitución y de la Ley en los procesos de Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato.

Los Diputados propietarios de la Legislatura del Estado no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Los Diputados que hubiesen sido cesados por procedencia de la Revocación de Mandato, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de propietario o suplente.

Son facultades del Congreso:

Llevar a cabo el nombramiento del Gobernador, Diputados Locales, Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos, Sustitutos que habrán de ocupar el cargo respectivo debido a la conclusión anticipada del encargo por consecuencia de la procedencia de la Revocación de Mandato.

En las faltas temporales que excedan de treinta días el Congreso nombrará un Gobernador Interino.

El nombramiento de Gobernador Interino lo hará el Congreso en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Son causas de falta absoluta del Gobernador del Estado, las siguientes:

La declaratoria de procedencia de Revocación de Mandato que emita el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado

El Tribunal de Justicia Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal y órgano especializado del Poder Judicial del Estado. Será autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones. El Poder Legislativo, garantizará su debida integración.

El Tribunal de Justicia Electoral funcionará en Pleno y en Salas en los términos que disponga la Ley. Las sesiones de resolución del Pleno serán públicas.

El Tribunal de Justicia Electoral resolverá en los términos de esta Constitución y de la Ley, sobre:

Las impugnaciones que se presenten durante el desarrollo de los procesos de Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato, con motivo de actos o resoluciones de la autoridad electoral;

Los recursos que se presenten contra actos o resoluciones de la autoridad electoral, fuera de los procesos de Plebiscito, Referéndum o Revocación de Mandato;

Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado; y

La imposición de sanciones derivadas de las quejas o denuncias instruidas por el Consejo General Electoral, por actos o hechos emitidos por los partidos políticos, sus dirigentes, militantes o simpatizantes, a excepción de las derivadas en materia de fiscalización sobre el origen, monto y destino de sus recursos, y; las demás que señale la Ley.

La organización y competencia del Tribunal de Justicia Electoral, así como los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, y los mecanismos para fijar criterios obligatorios en la materia, serán los que determine la Ley.

El Tribunal de Justicia Electoral, por conducto de su Presidente, presentará su proyecto de presupuesto al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para su inclusión agregada al proyecto de presupuesto del Poder Judicial.

El Tribunal expedirá su Reglamento Interno y las disposiciones administrativas para su adecuado funcionamiento.

Los ayuntamientos se compondrán de munícipes electos por el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Los ayuntamientos iniciarán el ejercicio de sus funciones el día primero de diciembre que siga a su elección. Al efecto, el día inmediato anterior, se reunirán los munícipes electos, en sesión solemne con la finalidad de rendir protesta ante la comunidad e instalar los ayuntamientos.

Los integrantes de los ayuntamientos durarán en su cargo tres años, salvo en los casos de procedencia de la Revocación de Mandato, y no podrán ser reelectos para el período inmediato, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Recomendaciones**

A lo largo de esta investigación nos hemos dado cuenta de la existencia de las figuras estudiadas en épocas anteriores, no es algo nuevo, sino que se debe aplicar apegado a la realidad en la que vivimos.

Los rasgos esenciales de la democracia son la elección de los gobernantes por los gobernados, separación o colaboración de poderes, garantía de los derechos individuales y de las libertades fundamentales, pluripartidismo, respeto de los derechos sociales y económicos.

Los fines de la Democracia moderna son garantizar la libertad individual, que proporciona a los ciudadanos el derecho a decidir y la responsabilidad de determinar sus propias trayectorias y dirigir sus propios asuntos; la igualdad ante la ley; el sufragio universal; la educación.

El escenario de casi nula rendición de cuenta por parte de gobernantes y falta de confianza hacia nuestros representantes son las causas vitales por las que consideramos urgente y necesaria la regulación del Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato y específicamente la incorporación a la Constitución Federal para darle esa validez y prelación que merece, así como en las Constituciones locales a fin de homologar dichos derechos en todo el país.

Al incorporar las mencionadas figuras a nuestros ordenamientos jurídicos hay un verdadero control de los gobernantes en el que se refleja la soberanía que nos señala la Constitución dando beneficios, evitando el abuso de la autoridad, que realmente los gobernantes cumplan con su mandato anteponiendo el interés general, el bien común de la sociedad.

Es importante y necesario superar el ambiente de desconfianza a las personas que nos representan, creando la transparencia, rendición de cuentas, el reflejo del trabajo de los gobernantes y de la voluntad del pueblo.

Esta investigación nos arroja una solución para mejorar toda la problemática que se vive en cuanto a las actuaciones de los representantes en los últimos años en general, así como las iniciativas que se han dado en diferentes entidades federativas de nuestro país, y algunas en las que se regulan estas figuras pero los mismos representantes no han dejado entrar de lleno por protección de su ineficacia, y temor a ser separados de su cargo; o simplemente indiferencia de la opinión del pueblo en la consulta ciudadana para decisiones importantes para la sociedad.

El Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato son formas de participación ciudadana que alimentan la relación entre gobernantes y gobernados, creando un ambiente de transparencia, confianza y sobre todo la democracia, el gobierno representativo del que habla nuestra propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este complejo escenario proponemos una iniciativa sobre Revocación del Mandato a fin de transparentar el vínculo entre las instituciones de gobierno y la ciudadanía; que obligue a los funcionarios electos a rendir cuentas respecto de la eficacia y eficiencia en el desempeño de su encargo.

Lo anterior sin menoscabo de la urgencia por iniciar un debate que rompa y transforme los paradigmas obsoletos que mucho han limitado el ejercicio pleno de los derechos políticos ciudadanos y que, por otra parte, han favorecido los paraísos de impunidad de que disfrutaban quienes son afortunados con un puesto de elección popular.

En estos momentos cuando el hartazgo de la sociedad es más evidente en virtud del uso ilegal del poder, la ilegitimidad, la ineficiencia en el ejercicio del gobierno, el reto que se plantea es profundo y contundente; o se reconocen plenamente los derechos de la sociedad para dar confianza y revocarla cuando ésta no sea correspondida por los servidores públicos de elección popular de

conformidad con la ley, o la ciudadanía misma retirará totalmente la escasa confianza que aún le queda a las instituciones con procedimientos que dañarían la endeble democracia que impera en nuestro país.

Aunque a nivel federal el artículo 42 de la Constitución señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, es decir, que la soberanía del país recae en el pueblo, la realidad es que no existen mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional.

En los periodos intermedios entre una y otra elección, los ciudadanos dejan de ser consultados y no cuentan con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas. El andamiaje institucional no está delineado para tomarlos en cuenta y muchos menos para vincular el proceso de toma de decisiones a la sanción ciudadana, de manera permanente, de tal manera que atiendan siempre el interés de la nación.

Consideramos necesario atender las demandas sociales que claman por medidas contundentes que resuelvan la problemática que vive el país derivada de la inoperancia del gobierno, que se refleja en la corrupción, la ineficacia en materia de seguridad pública, crecimiento de desempleo y la fallida política económica entre otros, y queremos hacer eco respaldando propuestas y soluciones a estas demandas, motivo por el cual con la presentación de esta iniciativa proponemos:

1.- Que cuando la actuación del Presidente sea omisa, negligente o exista indebido ejercicio del poder público, redunde en perjuicio de la institución que representa y con ellos, afecte los intereses de la nación, una vez cumplidos tres años de su gobierno, podrá someterse a consulta ciudadana para determinar si el presidente en funciones debe continuar a su cargos o bien sea designado un Presidente Interino.

2.- Será el Congreso de la Unión con al menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, quien nombre por sufragio secreto y por mayoría de votos, un presidente interino.

3.- Que en el caso de Diputados y Senadores, una vez transcurrida la mitad del periodo legislativo, cuando su actuación sea omisa, negligente o exista indebido ejercicio de poder público, redunde en perjuicio de la institución que representan y con ellos, afecte los intereses de la nación, bastará la solicitud por escrito del quince por ciento de los ciudadanos inscritos a la lista nominal del distrito electoral uninominal, entidad federativa o circunscripción electoral plurinominal en la que haya sido electo el Diputado o Senador, para que la autoridad consulte si procede o no la Revocación del Mandato.

Igualmente, los Gobernadores, el Jefe de gobierno en el Distrito Federal, Diputados locales, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, podrán ser revocados del mandato, a la mitad de su gestión, cuando su actuación sea omisa, negligente o exista indebido ejercicio de poder público, redunde en perjuicio de la institución que representan y con ellos, afecte los intereses de la entidad federativa o municipio y para ello bastará solicitud del quince por ciento de los ciudadanos del estado, distrito o municipio, según sea el caso.

Finalmente, ¿qué significaría Revocación del Mandato, el Plebiscito y el Referéndum en nuestro contexto y, qué consecuencias políticas traería para una sociedad que se plantea esta fórmula en la que se pone en crisis la legitimidad de quien gobierna? Cualquiera que fuere la respuesta, lo verdaderamente esencial es que haya una legítima preocupación por la evaluación que los ciudadanos lleguen a hacer sobre el desempeño de sus gobernantes. Sin duda ésta es una cuestión en el principio de soberanía popular, sin cuyo sustento no se puede ejercer legítimamente ninguna clase de poder. Es garantizar un gobierno maduro

consistente en mantener el equilibrio dinámico entre la gobernabilidad y la necesidad de participación auténtica.

Es responsabilidad de todos generar formas estructuradas de participación de los ciudadanos, en virtud de que ésta comprobada por experiencias latinoamericanas y europeas que la participación social como un actor en la toma de decisiones asegura un gobierno eficiente, responsable y que se conduce con transparencia. Si bien el gobierno de responder a las necesidades y demandas de las personas, nadie mejor que la ciudadanía para coadyuvar ya que conoce mejor sus necesidades y soluciones garantizando así los altos índices de gobernabilidad.

## **Conclusiones**

PRIMERA.- El mandato constitucional ubicándonos en la época antigua nació en Grecia, tuvo participación importante en Roma como parte de la administración, de un encargo o comisión inclusive como sinónimo de procuración.

SEGUNDA.- Aparece una nueva forma de democracia, representativa o indirecta, a partir de las revoluciones norteamericana y francesa que permite aplicarse en los grandes estados modernos.

TERCERA.- El antecedente más claro de mandato constitucional en México es dentro del periodo del presidente Benito Juárez al realizar una consulta al pueblo con la intención de que el resultado de ésta fuese obedecido posteriormente y convertido en legislación Constitucional, a pesar de que dicha figura no se encontraba prevista en la Carta Magna.

CUARTA.- Definimos el mandato como todo cargo o comisión, actuar en representación de alguien, en general orden o disposición imperativa; mandar, encomendar, encargar, poner en manos de o dar órdenes.

QUINTA.- Plebiscito y Referéndum son los procedimientos jurídicos en los que se somete la adopción o rechazo de una *situación al voto* popular directo; en el primero es una opinión acerca de un tema político o social; y en el segundo la aprobación o rechazo de leyes o actos administrativos, por ejemplo el texto definitivo de una ley.

SEXTA.- Un mandato constitucional puede ser *imperativo*, es decir, el representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política; puede ser *representativo* representan a toda la colectividad, no exclusivamente a los que lo hayan elegido, y tienen más libertad en cuanto a voluntad ya que con esa intención al elegirlos les delegan responsabilidad y por último mandato *participativo* donde las autoridades deben consultar al pueblo antes de decidir sobre asuntos de trascendencia nacional.

SÉPTIMA.- La Revocación del Mandato constituye un procedimiento que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos; se entiende como un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía con la finalidad de separar del cargo a los titulares que violan notoria y gravemente sus obligaciones.

OCTAVA.- La Revocación del Mandato fundamenta su capacidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 39, que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

NOVENA.- El objetivo de incluir la revocación del mandato es el de otorgar a los ciudadanos la posibilidad de revocar a aquellos representantes electos por

sufragio libre, secreto, universal y directo que no cumplan con sus obligaciones legales.

DÉCIMA.- En nuestro país se encuentran reguladas con rasgos similares en diferentes Estados como San Luis Potosí, Chihuahua, Distrito Federal, nosotros en el Estado de Veracruz tenemos la Ley del Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular.

ONCEAVA.- Incorporando las mencionadas figuras a nuestros ordenamientos jurídicos se crea un verdadero control de los gobernantes en el que haya transparencia, rendición de cuentas, trabajo de los gobernantes y la voluntad del pueblo.

## **Bibliografía**

ARTEAGA, Nava Elisur, "Derecho Constitucional", Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, México, 1999.

BERLIN, Valenzuela Francisco, "Diccionario universal de términos parlamentarios", Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, México, 1997

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 19ª ed., Porrúa, México, 1973.

COLMER, Joseph. "La Transición a la Democracia: el modelo español", Anagrama, Madrid, 1998.

Diccionario del Español Usual en México, El Colegio de México, México 1995.

DUVERGER, Maurice; "Instituciones políticas y Derecho Constitucional", Ariel; Barcelona, 1992, 2da. Reimp.

ESQUIVEL, Soler Edgar, Tesis: Ley de Participación Ciudadana: reconstruyendo un proceso. Instituto Mora. México, 2002.

GARCIA, Pelayo y Gross, Ramón, "Diccionario Enciclopédico ilustrado", Larousse, México, 1998.

Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1997. Edit. Porrúa.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México, DF. Ed. Porrúa. 2001

JELLINEK, George. "Teoría General del Estado, Política y Derecho" 1ª ed., 2ª reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

MCLEAN Ian, The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press. Oxford, 1996.

MERINO, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. "Representación, poder y mandato". 12ª ed., Porrúa, México, 2003.

PRUD'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa," Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.

RAMOS Osorio, Marcos. "Teoría política y derecho electoral". México. Editorial Porvenir. 1997

SALAZAR Luis, Woldenberg José. " Principios y valores de la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.

SARTORI, Giovanni. "Teoría de la democracia". España. Editorial Alianza. 2000

SAYEG HELÚ, Jorge. "Instituciones de Derecho constitucional Mexicano". 1ª ed., Porrúa, México, 1987.

SCHEDLER Andreas "Conceptualizing Accountability", En Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Fl. Platmer, *The Self Restraining State: Power and Accountability*, in *New Democracies*, Lyane Rienner Publishers Boulder, 1999

SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado". 16ª ed. Porrúa, México, 1993.

VILLALPANDO, JOSÉ MANUEL, Dirección de la colección. "*Benito Juárez. Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana*". Editorial Planeta De Agostini. impreso en España. 2002.