



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN MÉXICO. Un acercamiento a la democracia popular.

TESIS

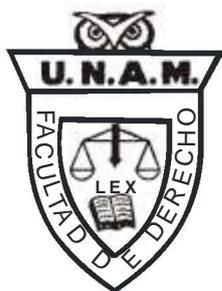
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

YAMIL VILLALBA VILLARREAL

ASESOR:

DR. RODRIGO GUTIÉRREZ RIVAS



CIUDAD UNIVERSITARIA

2013



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.

DEDICATORIA

A mi madre y padre,
que después de tanto escucharme,
terminaron expertos en la materia.

A Rodrigo, por ponerle atención a mi tema

A Silvia, por estar siempre a mi lado.

A Cajeme, por la paciencia brindada.

A Mónica, por el apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS A:

Mis familiares y a mi universidad

Baldomero Mendoza López

Marco Antonio Martínez Ramírez

Miguel Ángel Vázquez Robles

Alfonso Estuardo Ochoa Hofmann

Alberto Aziz Nassif

Bertha Elena Luján Uranga

Arturo Alcalde Justiniani

Germán Pérez Fernández del Castillo

Jimi Alberto Montero Olmedo

Alfonso Bouzas Ortiz

Daniel Dámaso Castro Vera

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO PRIMERO.....	8
El nuevo constitucionalismo latinoamericano y su diferencia con el Neoconstitucionalismo.....	8
Representación.....	13
Participación ciudadana.....	16
Democracia.....	22
Democracia representativa.....	26
Democracia popular.....	28
CAPÍTULO SEGUNDO.....	32
Análisis conceptual de la revocación de mandato.....	32
Revocación de mandato. Concepto.....	32
Características y precisiones de la revocación de mandato.....	35
Experiencia internacional de la figura.....	48
CAPÍTULO TERCERO.....	55
Soberanía nacional y soberanía popular: diferencias teóricas y sus implicaciones prácticas.....	55
La soberanía popular en México. Análisis de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales.....	63
CAPÍTULO CUARTO.....	76
El caso de Chihuahua: su Constitución y Ley Electoral.....	76
El proceso de inconstitucionalidad.....	76
Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.....	81
Argumentos en contra de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	82
CONCLUSIONES.....	97
BIBLIOGRAFÍA.....	99

INTRODUCCIÓN

Actualmente el sistema democrático que rige en México es de corte representativo, es decir, al pueblo no se le han reconocido vías óptimas para participar o tomar control en las acciones de gobierno relevantes que no sea la votación periódica que se desarrolla para elegir gobernantes que se efectúa cada tres y seis años; en cambio, el sistema ha delegado en otros poderes políticos el ejercicio total o la decisión última sobre los actos gubernamentales que afectan a la colectividad.

Este sistema representativo tiene su origen en formas de gobierno forjadas en Estados Unidos y Europa occidental, que surgieron pasadas las revoluciones de finales del siglo XVIII, donde prevaleció la idea que el mejor sistema de gobierno era un régimen en el que las decisiones fueran tomadas por un grupo de notables (poder Constituyente y poderes representativos) que analizaran la voluntad popular y dispusieran lo que mejor resultara para la nación entera.

Esta visión del ejercicio del poder negó a la población en general (entre otros atributos reconocidos a los gobernantes) las vías para incidir de forma más directa en el poder y los procesos de toma de decisión, pues al estar establecido incluso constitucionalmente que los representantes no podían ser removidos de su cargo, no había razón para realizar una adecuada representación de la población.

En cambio, de manera tácita, el sistema de democracia representativa, concedió a la cúpula gobernante la capacidad para seleccionar individuos para representar cargos públicos cada tres años; de esta forma, este sistema político terminó alineando a los representantes con los intereses de dichos gobernantes en vez de con la sociedad que debían escuchar.

Esta variante democrática se expandió a través del mundo a partir de la Segunda Guerra Mundial, como lo explica Boaventura de Souza Santos en su

libro “Democratizar la Democracia”; así, para década de los años 80, la gran mayoría de países reconocían como sistema político el de una democracia que tenía en cuenta los deseos de la población, pero no necesariamente los utilizaba como referente para tomar las decisiones políticas. Sin embargo, a finales de la década siguiente y principios del año 2000, algunos países en Latinoamérica le dieron un nuevo entendimiento al sistema político y abandonaron la tradición de pensar al pueblo como un ente que tiene como función acatar los deseos del poder Constituyente; en cambio, establecieron en sus Constituciones que el pueblo mismo es el poder Constituido y, por tanto, capaz de alterar, incidir y decidir cuestiones de gobierno.

Por esas razones, la corriente antes mencionada, conocida como Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, ha integrado a la participación ciudadana directa o semidirecta como un elemento para nutrir la democracia y mejorar el sistema político, rediseñando el sistema gubernamental para responder de manera más eficaz a las necesidades y propuestas de la población. Para lo anterior, esta corriente política ha incorporado dentro de los textos constitucionales de los países que la respaldan, las cuatro figuras políticas más conocidas que integran al pueblo en las decisiones gubernamentales, a saber: el plebiscito, que incluye al pueblo en la decisión de acciones políticas; el referéndum, que permite a la población dar su aprobación respecto de actos legislativos; la revocación de mandato, que faculta a los ciudadanos para destituir a los representantes populares antes de que concluya su mandato; y la iniciativa ciudadana, que permite a los votantes el presentar iniciativas de ley en su congreso.

Si bien en nuestro país hemos ido avanzando muy lentamente en el reconocimiento de algunas de estas figuras (iniciativa ciudadana), siguen sin existir medios ciudadanos para destituir a los gobernantes. Los únicos mecanismos para remover a un servidor público de su cargo son aquéllos previstos en el artículo 109 constitucional, procedimientos que no pueden ser iniciados por la población en general. Por esta razón, no existen incentivos en los representantes para atender las necesidades e intereses de la población

pues no existe sanción en caso de incumplir las tareas para las que fueron elegidos.

El propósito de esta tesis es proponer que de implantarse en México la revocación de mandato, como un derecho ciudadano, se generaría un medio para alinear los intereses de los voceros populares (diputados y senadores) con los de la población. Lo anterior se afirma pues consideramos que, de existir un medio coercitivo de parte de los ciudadanos para exigir una adecuada representación de sus intereses, por un lado generaría a corto plazo la necesidad en los representantes de estar en contacto con su población (y no únicamente con los factores reales de poder que dominan la esfera política mexicana); por otro lado, a la larga, fomentaría una cultura política de identidad e interés de los gobernantes hacia los gobernados y de forma paralela una ciudadanía más activa en la política así como un gobierno más ciudadano.

Con ese objetivo en mente, este trabajo iniciará con un análisis de los conceptos pertinentes que permitan comprender las nociones de participación ciudadana, participación política (desde sus orígenes hasta el siglo XX), un análisis general sobre la noción de Democracia y cuáles son las diferentes formas que han existido y existen, y por último analizaremos a la participación política ciudadana como un elemento vital que se ha integrado a las nuevas formas de democracia y la función que juega en los nuevos sistemas políticos con especial énfasis en el Nuevo Constitucionalismo latinoamericano..

Más adelante, en el capítulo II analizaremos a detalle la revocación de mandato, cuáles son las regulaciones que se han hecho de esta figura y cuáles son las ventajas y desventajas de este control ciudadano de los gobernantes; además, analizaremos las constituciones y normas las de países latinoamericanos que la han incluido en sus textos constitucionales y ponderaremos los pros y contras que la teoría ha escrito sobre esta figura electoral.

En el capítulo III estudiaremos el concepto de soberanía, su evolución y cómo se ha entendido y puesto en práctica dicho concepto en los sistemas

democráticos, incluido el mexicano, para posteriormente proponer la integración de la revocación de mandato como un derecho ciudadano reconocido en la Constitución federal, como un primer paso para efectivamente reconocer al pueblo como el titular de la soberanía en México.

Por último, en el capítulo IV estudiaremos la reforma constitucional que integró a la revocación de mandato en el estado de Chihuahua, la cual fue removida del sistema jurídico estatal por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en respuesta a una acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República. Expresaremos las razones por las que consideramos que dicho derecho político no sólo desempeñaba un papel muy importante en una nueva visión democrática del Estado, sino que además era parte de una necesaria reestructuración del sistema político en México y un avance en la consolidación de la democracia en nuestro país.

CAPÍTULO PRIMERO

Concepciones teóricas pertinentes para este estudio

Con la consumación de las revoluciones de finales del siglo XVIII se inició un movimiento que terminaría por imponer a la democracia representativa como el sistema político mayoritario en todo el mundo; sin embargo, los controles políticos que imperaron en los sistemas democráticos surgidos a raíz de la revolución francesa, la hicieron más parecida a un gobierno de tipo aristocrático que a uno que recogiera las ideas que se enarbolaron en la revolución francesa, en las cuales tuvo su origen.

Dos siglos después, en algunos países Latinoamericanos, se forjaron nuevas formas de entender a la democracia y se planearon nuevos controles en poder de la ciudadanía que abrió la posibilidad para generar un gobierno de corte popular que respondiera mejor a las antiguas demandas de una democracia efectiva.

A partir de este referente, en el presente capítulo nos proponemos explorar los conceptos básicos que se generaron en la transición de la democracia representativa a la democracia participativa o popular, detallando el cambio de paradigma que aconteció respecto a la manera en la que se entiende una verdadera representación democrática, y la forma en la que se adecuaron esos principios en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano que surgió a raíz de la década de los 90.

1. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y su diferencia con el Neoconstitucionalismo.

Con el objetivo de sentar las bases para discutir el presente trabajo, nos adentraremos en un estudio de Derecho Constitucional, disciplina en la que convive no sólo una necesidad estrictamente normativa que se pueda deducir de una ley suprema, sino donde también se tienen que incluir y conciliar las necesidades políticas de una sociedad en su conjunto. Dicha complejidad

trasciende en que la Constitución Federal (el ordenamiento máximo a nivel interno) exija condiciones agravadas que en una democracia plural de alternancia sean muy difíciles de conseguir.

Por ese motivo, la doctrina constitucional sigue siendo renuente a las modificaciones sustanciales del modelo legislativo, fundamentándose en categorías que supusieron un evidente avance en el contexto de la Europa de posguerra pero que hoy, por la natural evolución de la sociedad y por el acomodo institucional de quienes promovieron aquel progreso histórico, se estima que necesitan de una urgente revisión.

Por ejemplo, para este trabajo exploraremos conceptos como democracia representativa o nación, y a ideas, de las cuales destacan la de un pueblo con una voz unísona que tiene sólo una voluntad en la cual todos coinciden o un pueblo uniracial totalmente integrado; conceptos que si bien tuvieron en su momento un valor específico al generar sensaciones de unidad y pertenencia, en esta nueva época ya no responden a la explicación de lo que sucede a nuestro alrededor ni a necesidades sociales vigentes.

De esta manera, el neoconstitucionalismo pretende convertir al Estado de Derecho en el Estado Constitucional de Derecho de una manera conciliadora, proponiendo la idea de una Constitución con atribuciones más extensas, por la positivización de un extenso catálogo de derechos, por la omnipresencia en la Constitución de principios y reglas, y por la determinación de que la interpretación y la aplicación de las normas constitucionales no puede ser la misma que la de las normas legales¹. Busca, en definitiva, de recuperar la centralidad de la Constitución en el ordenamiento jurídico y de fortalecer su presencia determinadora en el desarrollo e interpretación del mismo.

¹ Vid. VICIANO, Roberto y MARTÍNEZ, Rubén, *"Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano"*, en *Corte Constitucional de Ecuador para el Período de Transición, El nuevo constitucionalismo en América Latina.*, Quito, 2010, pp. 18-19.

Retomando estas teorías, de las múltiples transformaciones que el constitucionalismo ha experimentado², ha surgido de manera independiente una nueva teoría en Latinoamérica que ha venido a repensar a la noción de Constitución, definiéndola como aquel documento que no sólo tiene que señalar las libertades “positivas” y “negativas” de los ciudadanos, así como la manera en la que se establece la forma de gobierno; en cambio, le adjudican también la función el generar mecanismos de protección popular y establecer formas de balancear las diferencias existentes entre los grupos sociales.

De manera coincidente pero por vías separadas, *el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, fue situado más como una Teoría Constitucional que como una teoría del Derecho³, la cual retoma del constitucionalismo de posguerra la idea de crear normas jurídico/políticas con una perspectiva de inclusión de minorías; por ejemplo, la integración de un lenguaje de género, de una población indígena⁴ o de normas sociales, culturales y ambientales, pues a diferencia de la corriente forjada por las Constituciones estadounidense y francesa de finales del siglo XVIII, los textos fundacionales latinoamericanos no reconocen una igualdad formal entre los actores sociales, sino que parten de la situación concreta, desigual y compleja de sus gobernados, que se extiende por gran parte del territorio latinoamericano, y tratan de compensarlo a través de normas específicas a partir de la desigualdad entre grupos sociales.⁵

² Al decir esto me refiero a los cuatro tipos de constitucionalismo de los que hablan Rubén Martínez y Roberto Viciano, que se dividen de acuerdo a los grandes cambios en la estructura constitucional: Primero, la progresiva construcción del constitucionalismo liberal-revolucionario durante las revoluciones burguesas del siglo XVIII; después, la reacción conservadora, desvirtuadora del constitucionalismo, fruto de la renovada coalición entre la clase burguesa y la aristocracia, que surgió con la reacción termidoriana en la Revolución francesa y se desarrolló durante el siglo XIX y los primeros años del siglo XX; seguida, la temporal recuperación del constitucionalismo democrático, durante las primeras décadas del siglo XX; y, por último, la aparición del constitucionalismo social, después de la segunda guerra mundial. Vid. VICIANO, Roberto y MARTÍNEZ, Rubén, op. cit., pp. 17-18.

³ Cuando se habla de una Teoría del Derecho nos referimos a una teoría que busca estudiar los elementos jurídicos que hay en una Constitución, la inclusión de nuevos apartados (como son los derechos fundamentales) y la repercusión que tienen estos elementos en el orden jurídico nacional; en otras palabras reivindica la reinterpretación desde la Constitución del Estado de Derecho. Por otra parte, una teoría de la constitución busca el analizar el nacimiento de una constitución, los elementos político/jurídicos que preceden al ordenamiento fundamental y, por tanto, el contexto y legitimidad que le dieron origen.

⁴GARGARELLA, Roberto y COURTIS, Christian, “*El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes* Ed. CEPAL, Santiago de Chile, 2009, pp. 15 y 31, en http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf

⁵ La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia incluye, entre otros, los derechos de los grupos sociales (niños, adolescentes, jóvenes: artículos 58 al 61), las familias (artículos 62 al 66), adultos mayores (artículos 67 a 69), personas con discapacidad (artículos 70 a 72), personas privadas de libertad

Esta nueva corriente apuesta por una forma diferente de ver al poder constituyente, conceptualizándolo como un pueblo que de forma permanente está presente y activo, es decir, un pueblo constituyente y nunca uno constituido. Dicho poder constituyente plasma en su texto constitucional nuevos principios estructurales, tales como originalidad, amplitud, complejidad y rigidez constitucional⁶, máximas que han logrado permear, principalmente, a los textos constitucionales de Ecuador, Bolivia, Brasil, Venezuela y Perú.

Por la citada razón estos países en algunas cuestiones han retomado nociones y figuras del constitucionalismo de posguerra, pero también han rechazado, hasta cierto punto, la herencia europea en la que estaban inmersos y han apostado por construir un nuevo sistema constitucional, el cual está diseñado para ser más acorde a la voluntad popular y, por lo tanto, más congruente y estable.

(artículos 73 y 74), pueblos indígenas (artículos 30 a 32), usuarios y consumidores (artículos 75 y 76). También hace referencia a los derechos económicos, al medio ambiente (artículos 33 y 34), a la salud y seguridad social (artículos 35 a 45), al trabajo (artículos 46 a 55), a la propiedad (artículos 56 y 57), a los derechos sexuales y reproductivos (artículo 66); a la educación (artículos 77 a 90), las culturas (artículos 98 a 102), el deporte (artículos 104 y 105), y la comunicación (artículos 106 y 107). La Constitución de Brasil establece los principios de la actividad económica, de la política urbanística (artículos 182 y ss.), la agrícola (artículos 184 y ss.) y la financiera (artículo 192); a la vez que refiere a los derechos derivados del "orden social" (artículos 193 y ss.), la salud (artículos 196 y ss.), la previsión social (artículos 201 y 202), la educación (artículos 205 y ss.), la cultura (artículos 215 y 216), el deporte (artículo 217), la ciencia y tecnología (artículos 218 y 219), la comunicación social, el medio ambiente (artículo 225); y regula los derechos de la familia, el niño, el adolescente, los ancianos y los indios (artículos 226 y ss.). La Constitución de Colombia también incluye una larga lista de derechos, ordenada en derechos fundamentales (título II, capítulo 1); sociales, económicos y culturales (título II, capítulo 2); colectivos y del ambiente (título II capítulo 3); derechos de los habitantes y del territorio (título III); derechos de participación democrática y de los partidos políticos (título IV). La Constitución del Ecuador incluye una larga sección dedicada a los derechos (Título II), que incluyen derechos del buen vivir (capítulo 2, referido a los derechos al agua y alimentación, al ambiente sano, a la comunicación e información, la cultura y ciencia, la educación, el hábitat y la vivienda; la salud; y el trabajo y la seguridad social), derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (capítulo 3, que incluye los de las personas adultas y mayores, los jóvenes, los de las mujeres embarazadas, los niños, los adolescentes, los discapacitados, las personas con enfermedades catastróficas, las personas privadas de libertad, los usuarios y consumidores), los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (capítulo 4), los de participación (capítulo 5), libertad (capítulo 6) y naturaleza (capítulo 7). La Constitución de Venezuela, por su parte, incluye un extenso apartado (el título III), referido a los deberes, derechos humanos y garantías, y que incluye derechos de la nacionalidad y la ciudadanía (capítulo 2), derechos civiles (capítulo 3), derechos políticos y los referidos al referendo popular (capítulo 4), derechos sociales y de las familias (capítulo 5), derechos culturales y educativos (capítulo 6), derechos económicos (capítulo 7), derechos de los pueblos indígenas (capítulo 8), derechos ambientales (capítulo 9), y deberes (capítulo 10). Cfr. COURTIS, Christian y GARGARELLA, Roberto, *op. cit.* pp. 31 y 32

⁶ Cuando se habla de rigidez constitucional en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, se entiende el procedimiento en el que para generar una modificación al pacto fundamental es necesaria la aprobación de una mayoría calificada de los votos populares.

Así, el *nuevo constitucionalismo latinoamericano* ha restablecido la conexión entre la forma de vida de la gente, los grupos sociales y el cuerpo normativo que los rige, considerando la idea de Ferdinand Lassalle en la que la Constitución es la forma a través de la cual realmente se organizan los factores reales de poder en la sociedad y no sólo un documento formal que por estar escrito cumple con su función.

Es en esta idea que la nueva corriente constitucional latinoamericana busca crear una relación directa de la vida de un pueblo con su norma fundamental, transfiriendo al pueblo la decisión de modificar su norma fundamental⁷ y vinculando los principios vigentes de la vida nacional a la forma en la que el sistema jurídico está construido.

De este nuevo posicionamiento se ha criticado que las cláusulas constitucionales que propone, por la manera en la que están construidas y por los beneficios tan ambiguos que representan, se ven más como una promesa incumplible, como cláusulas adormecidas las cuales no tienen posibilidad de ser activadas; sin embargo, esta corriente expresa que el aportar los elementos constitucionales, aún si es en una especie de “catálogo” o “lista” refleja más la necesidad social, que el hacerlo a una manera esquemática y formal como se hizo en la mayoría de las constituciones liberales⁸. De la misma manera se estima que si bien la historia constitucional conocida alude a dos tipos de libertades ganadas (civiles y políticas), el entender y difundir esta nueva corriente (que comenzó con la Constitución Mexicana en los artículos 3, 27 y 123) podría complementar un nuevo tipo de libertades constitucionalmente reconocidas que nutrieran la vida nacional y facilitaran la convivencia social.

Con ese objetivo en mente, las constituciones latinoamericanas de las que se habló anteriormente han formado gobiernos de democracia participativa, también conocida como deliberativa, semidirecta o ciudadana, sistema que han entendido no como una sustitución completa de la democracia

⁷ Como paradigma de este elemento, nos referiremos a la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, la cual tiene cláusulas establecidas que indican que no puede ser modificada, únicamente enmendada y para lo cual se requiere un procedimiento agravado.

⁸ Vid. COURTIS, Christian y GARGARELLA, Roberto, *op. cit.* pp. 31 a 35.

representativa, sino como una manera complementaria para inyectarle legitimidad al sistema y generar un Estado y una forma de gobierno en que el conocimiento y necesidades populares fundamenten la base del sistema democrático, dándole así consistencia a los ideales revolucionarios que marcaron los pilares del Estado en que vivimos.⁹

Lo anterior se afirma pues de las ideas que impulsaron las revoluciones liberales del siglo XVIII, se desprende que la democracia tiene como objetivo el generar un sistema de gobierno en el que participen los más posibles, buscando nutrirse del conocimiento popular para facilitar la convivencia social y generar condiciones óptimas de vida; sin embargo, la democracia representativa que se instauró en Europa y América durante el siglo XIX y parte importante del XX no colmó esos requisitos, por lo que esta nueva corriente latinoamericana busca reencausar la forma de gobierno a los objetivos primigenios de la figura.

De este punto partiremos para proponer que la nueva corriente constitucional latinoamericana fundamenta la necesidad de varios controles constitucionales como son la revocación de mandato, el referéndum, el plebiscito y la consulta ciudadana o popular. Para lograr dicha empresa se hace necesario el reencausar a la representación política a un esquema que responda a las necesidades sociales y no sólo a la de los gobernantes.

2. Representación

En estricto sentido, si hablamos de representación a nivel gramatical, entenderemos el hacer presente algo que no lo está¹⁰.

De esta definición podemos separar dos vertientes:

⁹ Vid. MARTÍNEZ Rubén y VICIANO Roberto, op cit. pp. 21 a 23.

¹⁰ SARTORI, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, en <http://es.scribd.com/doc/6899005/SARTORI-Elementos-de-teoria-politica-Cap-11>, 1992, p. 225

- a) Quien substituye al representado, hablando en su nombre pero no necesariamente de acuerdo a sus ideales, y
- b) La representación que se da *en pos* del interés del representado¹¹

Sin embargo, en la teoría moderna esta figura ha servido para lograr manifestar los intereses de una población, que debido a las masas que hoy conforman a la sociedad contemporánea, se ha vuelto una manera muy importante para poder generar una gobernabilidad y, por tanto, el acceder de manera funcional a un gobierno común. Conviene señalar, como ya se mencionó anteriormente, que esta representación política en la cual descansa el concepto moderno de gobierno *no* es una confianza ciega, *no* es un cheque en blanco, vinculándose obligatoriamente de esa manera el actuar del representante a la voluntad del electorado no sólo a través de la renovación de cargos populares, sino a través de medios de vigilancia y control de la población al gobierno.

Si bien la figura de la representación, desde la edad contemporánea, ha transitado a un discurso en el que le es permitido al representante *abstraerse* de la voluntad popular e interpretarla en la manera en la que la crea pertinente, conviene recordar que desde los inicios de la representación popular, en la Edad Media, la representación surgió como un medio para que los ciudadanos pudieran expresarse con sus autoridades, eligiendo a uno entre ellos para que *hiciera oír sus voces* frente al soberano.

Es claro que en la actualidad la representación total no es posible: no existe una sola voz, ni siquiera unas pocas voces. La posibilidad de los representantes de incluir a todas las voces del electorado que los eligió se ha vuelto más complejo; sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, el aceptar que el electorado no tiene forma alguna de orientar la decisión de su representante, creemos, vuelve al sistema una forma de gobierno que tiene

¹¹ SARTORI, Giovanni, *A propósito de la Representación en democracia*, en *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, No. 51, en <http://www.fundacionunir.net/items/show/1044>, 1997, p. 1

más similitudes con los ideales de una aristocracia que con los de una democracia.

Se dice lo anterior pues si nos atenemos puramente al ideal de voluntad general de Rousseau, que busca una unidad de la población al emitir las ideas, se permite cancelar el discurso plural y, por tanto, se encamina al sistema a una supresión de las facciones minoritarias que, bajo un sistema democrático, tendrían que también ser escuchadas.

Así, la idea de una representación política plena, se entiende como aquella representación que *busque* identificar la voluntad de sus representantes, reuniendo los siguientes requisitos:

- A) La sensibilidad que deben de tener los elegidos hacia sus electores para identificar sus necesidades y aspiraciones.
- B) La responsabilidad que contraen los representantes respecto de sus representados, lo cual les puede generar una fuerte vinculación.
- C) La destituibilidad a la que se hacen acreedores en caso de no satisfacer los requisitos anteriores.¹²

Sin embargo, la historia constitucional no transitó en ese sentido; terminadas las revoluciones liberales de las que hemos hablado, el sistema defendió y priorizó la representación indirecta y, por tanto, la no vinculación del representante con el electorado.

Lo anterior se afirma, pues si se lee el artículo 7 de la sección III de la constitución francesa de 1791, se aprecia:

“... los representantes nominados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no podrán recibir mandatos.”

¹² SARTORI, Giovanni, *Ibidem*, pp. 3 y 4

Este ideal se sustentó en una idea planteada por los revolucionarios franceses en la que buscando la idea de unidad, asumieron al Estado como un todo único, compuesto de partes integrantes las cuales no tienen una existencia independiente ni completa, sino que son pequeñas totalidades unidas que conforman una unidad.¹³

Esta concepción de Nación y de identidad de intereses superiores (que sustentaron la base de la democracia representativa) fueron suficientes para desvincular a los representantes, negándole el poder al pueblo de decidir sobre su rumbo y necesidades, bloqueando de esta manera la posibilidad que tiene la democracia de fortalecer el discurso político y garantizar estabilidad al sistema.¹⁴

De esta manera, cualquier posibilidad de participación política se vio reducida a su mínima expresión, con el argumento que el representante vería por el bien de *la Nación*, razón por la cual la participación ciudadana no era necesaria ni deseable.

3. Participación ciudadana,

En un sentido estrictamente gramatical, cuando hablamos de participación nos estamos refiriendo a “tomar parte de algo”. Esto, necesariamente, implica ser integrante de lo que se representa, pues el hecho de participar implica una acción o acto colectivo. Así, la falta de interés en las decisiones colectivas se convierte en un tácito otorgamiento de un *cheque en blanco* a los otros actores para tomar las decisiones relevantes¹⁵

¹³ SIEYÉS, Emmanuel, *Escritos y discursos de la Revolución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 116

¹⁴ Se hace esta aseveración pues apoyo totalmente la expresión citada previamente de Aristóteles en la que ubica a la democracia como la única manera de nutrir permanentemente al sistema de los conocimientos necesarios para generar estabilidad social y política, aún si se encarga del conjunto de las emociones personales; pues le permite al gobierno actualizar, corregir e innovar la visión de Estado de una manera más eficiente que lo hace un gobierno dirigido por pocos o por uno.

¹⁵ MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, 3ª ed, 1997, pp 9 a 12.

La participación ciudadana ha estado ligada al avance democrático que las sociedades han ido incorporando en su vida política desde el nacimiento de este sistema político, y si bien el concepto primigenio de Democracia, y por ende el primer régimen que permitió una mayor participación ciudadana, nació en las ciudades antiguas –más concreto en Atenas y Roma- y los principios de dispersión del poder político siguieron sustancialmente vigentes en la república romana de occidente, a su caída en el siglo V, el concepto popular del gobierno prácticamente desapareció por un periodo de 1,200 años.

Los primeros avances que se retomaron sucedieron en la baja Edad Media, donde en varios territorios europeos los monarcas apremiados por necesidades económicas, llamaban a representantes de los sectores más pujantes económicamente para tratar asuntos de interés general, fundamentalmente asociados al alza de los impuestos y a las empresas de invasión. Los integrantes de esas asambleas, entonces, surgieron como representantes de los estamentos que conformaban al reino: la nobleza, el clero y la burguesía.¹⁶

Allí comenzó a surgir la idea de responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos, dando inicio a lo que ahora conocemos como Parlamento o cámara de representantes.¹⁷

A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento, la reforma protestante encabezada por Martin Lutero en los principios del siglo XVI contribuyó a difundir una nueva manera de pensar la actividad política, marcando una división más nítida entre el poder de la iglesia y el poder del pueblo, asentando también la cercanía de Dios con el individuo directamente y

¹⁶ Vale la pena citar el ejemplo de Juan Sin Tierra, con la *Magna Charta* de 1215 en las que los barones le impusieron condiciones de igualdad y respeto a la propiedad entre los nobles, pasando por el *Bill of Rights* también de creación Inglesa hasta llegar a la *Déclaration des Droits de L'homme et du Citoyen*, forjada en Francia, todos creados por una clase económicamente pujante, la cual buscaba garantizar sus propios intereses.

¹⁷ . Cabe aclarar que con el ascenso de las monarquías absolutistas en los siglos XVII y XVIII, los parlamentos fueron disueltos, con excepción de Inglaterra, la cual con las revoluciones de 1642 y 1688, estableció de manera permanente un tipo de gobierno coordinado por un monarca, un parlamento y una judicatura.

no a través de la institución, lo que sentó las bases para pensar la vida comunitaria como una relación entre individuos iguales.¹⁸

Posteriormente -recorriendo aquí la historia a pasos agigantados con la intención de hacer un bosquejo general-, las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII —las revoluciones inglesas de 1640 y 1688, la guerra de independencia estadounidense de 1776 y la revolución francesa de 1789— nutrieron y a la vez se alimentaron de las ideas de los filósofos políticos de la época.

Así, las ideas iusnaturalistas que suponen la existencia de un contrato social entre gobernados y gobernantes en sus distintas expresiones, de la representación política, de la soberanía popular, del vínculo de legitimidad y de la ciudadanía como expresión de una comunidad política de iguales, encontraron terrenos fértiles en los cuales experimentar para poder incorporar a las clases burguesas, las cuales debido a la Revolución Industrial adquirirían una importancia (social, económica y política) innegable.¹⁹

De manera similar, el siglo XIX en Europa occidental y Estados Unidos se caracterizó también por las luchas populares para incorporar el sufragio universal a la vida política y el acceso de las clases trabajadoras a derechos laborales y de organización. De manera emblemática, el movimiento de los cartistas en Inglaterra fue el primero que vinculó acceso a la ciudadanía y derecho de voto para los no propietarios y en ese proceso de lucha por la obtención de derechos políticos nacieron los primeros partidos políticos de masas²⁰

De manera sucinta, por los antecedentes previamente narrados, no nos queda más que aceptar que la participación política, como derecho, está sometida a los vaivenes de la historia de cada país. Sin embargo, a pesar de

¹⁸ Para ahondar en el tema, véase 30. PRUD'HOMME, Jean-François, Consulta Popular y Democracia, en CUADERNOS DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA, Núm. 15, 2ª ed. IFE, 2001, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm#2.

¹⁹ *Idem*

²⁰ Vid. BROM, Juan, *Esbozo de historia universal*, Grijalbo, 23ª ed. 1ª reimpr, México, pp 195 a 201.

estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da todavía en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

Sin embargo, este esquema de participación tan limitado, en el mundo actual está siendo fuertemente impugnado y distintos movimientos en el planeta han lanzado sus voces para criticarlo e intentar modificarlo.. Las democracias modernas han establecido, desde un principio, que la representación es un elemento ineludible en la vida política, pues el número de ciudadanos, la cantidad exorbitante de decisiones que se tienen que tomar en forma diaria y la complejidad de ciertas tomas de decisiones, han generado un sistema en el que la participación ciudadana ha sido reducido drásticamente.²¹ Sin embargo, con el objetivo de no entregar a dichos representantes un voto de confianza irrevocable, se han diseñado una serie de mecanismos que logren motivar la identidad de necesidades y deseos entre los representantes de la población y los ciudadanos mismos.

A esto se le ha conocido como participación ciudadana, conducta que ha sido definida como *“aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”*²²

De esta manera, para saber que un régimen es *realmente* democrático, algunos pensadores han propuesto que se necesita la relación inevitable entre representación política y participación ciudadana, buscando que la relación gobierno/sociedad se complejice para no sólo volverse acciones de arriba hacia abajo, sino que se conviertan en *acciones circulares*.

Se reconoce ampliamente que las sociedades modernas y el concepto liberal de ciudadano han *despreciado* la idea de una ciudadanía activa,

²¹ *Idem.*

²² MERINO, Mauricio, *op. Cit.* p. 30.

buscando el *simplificar* la participación del ciudadano a elecciones periódicas de representantes²³, sin embargo también se cree que el volver a permitir a los ciudadanos el participar de forma constante en las decisiones políticas puede *reactivar* ese deseo, dotar de sustancia a la democracia y actualizar el ideal popular combatido en las revoluciones de las que ya hemos hablado.

Así, consideramos prudente reproducir ciertos resultados a los que Lester W. Milbrath llegó en relación con cómo la gente se involucra en la política, ideas que después de una larga cadena de concatenaciones permiten establecer que es mejor tener una democracia abierta que una cerrada:

1. La mayoría de la sociedad de cualquier democracia no responde al interés en las cuestiones públicas.
2. A pesar de ello, las sociedades democráticas, aún con la baja participación del ciudadano, han seguido activas y funcionales.
3. Por tanto, podemos establecer como un hecho que la alta participación ciudadana no es *necesaria* para que un Estado Democrático sobreviva.
4. No obstante, para asegurar la legitimidad de los funcionarios, es necesario que una parte considerable de la población participe.
5. Además, el mantener los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados permite asegurar la responsabilidad de los funcionarios en relación con las demandas públicas.
6. Sin embargo, los niveles de participación moderados suelen ser útiles para mantener un equilibrio entre participación y obediencia (sic).
7. Los niveles de participación moderados también ayudan a equilibrar el funcionamiento de sistemas, proveyendo al mismo tiempo de legitimidad y gobernabilidad.
8. Además, los niveles moderados de participación mantienen un equilibrio entre consenso y rompimiento de las relaciones sociales.

²³ GARGARELLA, Roberto; *Crisis de representación y constituciones contramayoritarias*, Isonomía, número 2. ITAM. México, 1995, pp. 90 y ss

9. Por contrario los niveles de participación muy elevados pueden actuar en detrimento al politizar un alto porcentaje de relaciones sociales (sic).
10. Las democracias constitucionales suelen parecer más preparadas para florecer si sólo una parte de las relaciones sociales es gobernadas por consideraciones políticas.
11. En cambio, los niveles bajos o moderados de participación llevan a una responsabilidad mayor de las élites hacia la mayoría (sic).²⁴
12. De ahí que las élites deban adherirse a las normas democráticas y a sus reglas del juego, así como tener una actitud leal hacia sus oponentes.
13. No obsta aclarar que una sociedad con amplios niveles de apatía puede ser fácilmente dominada por una élite que no comparta sus intereses.
14. Sin embargo, el entrenamiento de élites sigue siendo primordial para la democracia.
15. Para asegurar un verdadero control del sistema político por la sociedad es esencial mantener abiertos los conductos de comunicación, forzar a mantenerse en contacto con la población y facilitarle a la sociedad el volverse activa si así lo desea.²⁵

Si bien existen algunos pasos en el procedimiento antes descrito con los cuales no se está de acuerdo, se cree pertinente destacar que en general se comparte la visión del autor en la que considera que sólo se puede lograr una democracia plena, funcional y menos falible si se permite que los ciudadanos tengan injerencia en las decisiones políticas relevantes, pues de lo contrario se contribuye a fomentar un resultado que hoy es evidente en muchas partes del mundo, incluyendo a México:: la desvinculación entre población y gobierno que se refleja en la baja participación política de la ciudadanía y en desconocimiento de la clase gobernante a la clase gobernada y viceversa.

²⁴ Se reitera, en esta sección se plasman ideas del autor con las que no necesariamente estamos de acuerdo, sin embargo se expresan a reserva de ser desvirtuadas posteriormente.

²⁵ *Íbidem*, p. 48.

Esta crisis en la representación, creemos, no sólo desdeña el embate popular del gobierno con el que se forjó el Estado moderno, también estimamos que ha generado una espiral descendente que ha permitido la toma de decisiones menos consensadas, más falibles y con un impacto menor al generado pues una inadecuada representación política desmotiva una democracia funcional.

4. Democracia

Con el objetivo de ser lo más concreto posible, trataré de acercarme a una concepción estricta sobre el vocablo democracia y lo que se ha ido entendiendo por este término, pues se estima que a esta forma de gobierno, indebidamente se le han adjudicado principios, ideales y contenidos que no responden estrictamente a su definición y evolución histórica²⁶. Una vez terminada dicha fase, ponderaremos la conveniencia o no de complementar esta forma de gobierno con valores o condiciones que limiten su contenido y, por tanto, excluyan prácticas o valores dentro de ella.

Al hablar estrictamente de lo que democracia significa, eliminando los elementos que se le han adjudicado, adjuntado y sobreentendido de ella, comprenderemos que por Democracia se entiende un sistema en el que se actualice el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.²⁷

Ya desde la antigüedad se vislumbraban elementos básicos de la democracia, los cuales respondían más a una finalidad de principios que a un sistema completamente procesado. Siguiendo esa línea podemos encontrar a pensadores como Aristóteles, de los cuales se lee:

²⁶ Se cita a manera de ejemplo de una sobreinterpretación del vocablo “democracia” se cita el artículo 3º de la Constitución mexicana, que expresa: “...II. El criterio que orientará a esa educación... a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”.

²⁷ Vid. Diccionario de la Real Academia, 22ª ed. en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=democracia

*“La primera forma de democracia es la que se funda principalmente en la igualdad. Y la ley de tal democracia entiende por igualdad que no sean más en nada los pobres y los ricos, ni que dominen los unos sobre los otros, sino que ambas clases sean semejantes. Pues si la libertad, como suponen algunos, se da principalmente en la democracia, y la igualdad también, esto podrá realizarse mejor si todos participan en del gobierno por igual y en la medida posible. Y como el pueblo constituye el mayor número y prevalece la decisión del pueblo, este régimen es forzosamente una democracia”.*²⁸

Así, todos los ciudadanos (carácter que se les daba a los varones, padres de familia que no fueran esclavos o extranjeros) debatían en la asamblea las leyes que los regían.²⁹

Continuando con la idea de la implementación de un sistema democrático que responda a las necesidades populares, en relación a lo que vamos a mencionar como democracia participativa, existen autores como Daniel Webster que para proponer un sistema democrático han retomado el fundamento popular del pueblo, situación que los ha llevado a definir a la democracia como un “gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y que responde ante el pueblo”.³⁰

En el mismo sentido, Gilberto P. Miranda nos comenta en su artículo *2012 Un gobierno ciudadano*³¹, que por democracia debemos entender “...el acceso real del pueblo al desarrollo político, social, económico y cultural. Lo demás es retórica”

Así, abundando con la teoría popular sobre la concepción nuclear del vocablo “democracia” Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, han aportado ideas que nos permiten afirmar que el sistema democrático sólo puede ser llamado así cuando “(genera) mecanismos para la directa

²⁸ Cit. por Jorge Carpizo en *Concepto de Democracia y Gobierno en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 239

²⁹ Vid. KENNEDY, Ray, *Democracia directa y la tercera ola en América latina*, Consejo General del IFE, 2007, p. 27

³⁰ CAPRIZO Jorge, *op cit*, p. 28.

³¹ Vid. MIRANDA, Gilberto, 2012: *Un gobierno Ciudadano*, en REFORMA, Enero de 2012.

*participación política de la ciudadanía, (garantiza) la totalidad de los derechos fundamentales incluidos los sociales y económicos, (establece) procedimientos de control de constitucionalidad que puedan ser activados por la ciudadanía y (formula) reglas limitativas del poder político pero también de los poderes sociales, económicos o culturales”.*³²

Con las anteriores definiciones, creemos que es válido afirmar que el principio básico de la democracia se basa en un sistema en el cual las decisiones políticas que afectan a la colectividad, son tomadas en conjunto por los habitantes que reúnan los requisitos establecidos en el ordenamiento normativo.

Así, “cuando decimos, entonces, que hay dos tipos de democracia, una basada en el ejercicio directo del poder político y otra en el control y la limitación del poder, no estamos discutiendo sistemas intercambiables, sino la solución moderna a gran escala de un problema que los antiguos dejaron sin resolver”³³.

De manera contraria, sustentando un sistema que responde más a una necesidad de control hacia pueblo y no una construcción que le permita decidir y gobernar, podemos encontrar autores como Norberto Bobbio³⁴ que, para delimitar los elementos *esenciales* de la democracia, hacen una reducción del vocablo democracia, definiendo a este tipo de gobierno como un sistema que busca gobernar a favor de la población, pero sin su “excesiva” participación; es decir, proponen un sistema de “baja intensidad” donde los electores se limitan a participar en las votaciones electorales pero no participan activamente en la toma de decisiones cotidianas. Así, para los teóricos que apoyan a esta forma de gobierno, poder hablar de un estado democrático, se requiere un gobierno que indefectiblemente garantice:

³² VICIANO, Roberto et al, *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p. 19.

³³ KENNEDY, Ray, *op. Cit. P. 29*

³⁴ Para leer más de los ideales democráticos del autor, vid. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed. 6ª reimpr, 2010, pp. 190 y ss.

1. Que todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica o sexo disfruten de sus derechos políticos.
2. Que el voto de todos los ciudadanos tengan el mismo peso.
3. Que todos los ciudadanos que gocen del derecho del voto, tengan la oportunidad de ejercerlo de una manera libre, según una opinión formada por ellos mismos, habiéndose limitado en la medida de lo posible las influencias externas.
4. Que existan una pluralidad de opciones de las cuales el individuo pueda elegir, y que entre estas opciones haya diferencias sustanciales en las diversas propuestas, para generar en el individuo una capacidad de alternancia.
5. Que para las decisiones y elecciones políticas se respete la decisión de la mayoría numérica.
6. Que ninguna decisión tomada por la mayoría limite los derechos de las minorías, particularmente el derecho de esa minoría a volverse mayoría.³⁵

Siguiendo esa línea de pensamiento, Giovanni Sartori define a este sistema político como un sistema en el que predomine el poder popular, es decir *“sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo mande”*.³⁶

Si bien los anteriores autores son aquéllos que defienden lo que describiremos como democracia representativa, los mencionamos para evidenciar las premisas con las que construyeron el sistema que apoyan, pues con estos elementos consideramos que la funcionalidad del sistema debería ser diferente.

De las anteriores definiciones, hemos evidenciado que las dos posturas predominantes respecto al contenido y funcionamiento de la democracia se apartan al momento de medir la posibilidad del pueblo para determinar, dirigir o

³⁵ Cfr SALAZAR Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006 p. 32.

³⁶ SARTORI Giovanni, *Qué es la democracia*, Ed. Taurus, 2003, p. 33

rechazar actos de gobierno; a continuación exploraremos las dos variantes que se han construido de la democracia, con el objetivo de dejar bases suficientes para discutir los procedimientos ciudadanos en los capítulos siguientes de este trabajo.

5. Democracia representativa,

“Existe una democracia representativa cuando quienes participan en las deliberaciones que conducen a la adopción de las decisiones colectivas son personas que han sido elegidas con esa finalidad”³⁷.

El concepto de Democracia representativa nació a finales del siglo XVIII, gestándose, principalmente, a raíz de los grandes movimientos contemporáneos conocidos como Independencia de las Trece colonias de Norte América de 1776 y la Revolución Francesa de 1789.

Estos movimientos generaron un sistema de gobierno de representación del pueblo, pero en el que el pueblo no participaba directamente; este sistema se conformó de las diferentes posturas de contrato social propuestas por John Locke y el Barón de Montesquieu, en el que establecieron que la soberanía le pertenecía al pueblo pero, con el objetivo de no perjudicarlo, era cedida a los gobernantes.

Este sistema político se consolidó bajo el fundamento que, para generar un sistema democrático que tuviera la posibilidad de responder a las necesidades de la población, lo deseable era una democracia en la que el pueblo designara representantes que *escucharan a la voluntad popular*, tomaran las decisiones de gobierno más convenientes a favor de la colectividad y dirigieran a la Nación en favor de sus representados³⁸.

De este sistema se desprende que el representante no tiene un vínculo de mandato con la población que lo eligió, pues la obligación del *fiduciario* es

³⁷ SALAZAR Ugarte, Pedro, *op cit.* pp 129 y 130

³⁸ Vid. BROM, Juan, *op. Cit.* p. 185.

reproducir las distintas orientaciones e intereses, “*evitando las exclusiones y en sus respectivas proporciones*”³⁹.

De esta manera, se entendió que la democracia representativa podía definir y ampliar los puntos de vista de la sociedad, haciéndolos pasar a través de un cuerpo electo de ciudadanos, cuya sabiduría podría discernir de la mejor manera el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia los hicieran menos proclives a sacrificarlo frente a consideraciones temporales o parciales⁴⁰.

Para justificar estos aspectos, que de cierta manera arrebatában la capacidad de decisión directa del pueblo que había triunfado en la revolución y exigía un gobierno que favoreciera sus intereses, estatuyeron que con el objetivo de no volver a la política “*un resultado de meras pujas entre facciones o grupos de poder*”, el mejor esquema posible era un gobierno representativo y no de corte popular.

Dicho sistema fue diseñado de esa manera, pues los padres constituyentes de las democracias modernas advirtieron que la política democrática con intervención del pueblo era un constante intento de las mayorías por minar los derechos de las minorías; por lo que, para resolver ese problema, propusieron el no tomar como fundamento de las decisiones políticas al interés de la mayoría; en cambio, para discernir lo que está bien o mal y evitar conflictos e incongruencias, defendieron la existencia de instrumentos representativos para “*desesclavizar a la minoría de las mayorías*”⁴¹.

Acorde con estas teorías, la voz del pueblo debía de ser tomada en cuenta, pero refinada, actualizada y mejorada por el legislador, quien interpretaría los intereses del pueblo, bajo condiciones apropiadas de reflexión y deliberación. Aunado a dicho planteamiento, las corrientes que apoyan la

³⁹ SALAZAR Ugarte, Pedro, *op cit.* pp 129 y 130.

⁴⁰ KENNEDY Ray, *op.cit.* p. 31.

⁴¹ GARGARELLA Roberto, *Crisis de la representación política*, op. Cit , pp. 25 a 28

democracia representativa consideraron que es una facultad de dichos representantes el resistir e incluso contrariar los deseos populares, pues estas voces pertenecientes a sus electores no siempre se encuentran en condiciones óptimas de información e imparcialidad para decidir de manera sabia y equilibrada⁴².

De esta manera, la democracia representativa logró restringir el principio democrático de participación constante del pueblo en la solución a sus problemas, por la celebración periódica de elecciones; de esa manera se determinó que se depuraba así de “excesos” participativos; asimismo, en la búsqueda de gobernabilidad, logró restringir el principio de representación, de participación y de pluralismo político⁴³.

Esta variante democrática, de acuerdo con Boaventura de Sousa Santos, se ha desarrollado con los siguientes principios: patriarcado, explotación, fetichismo de la mercancía, diferenciación identitaria desigual, dominación e intercambio desigual; principios que si bien fueron el fundamento para estructurar la democracia en los inicios de la época contemporánea, en la actualidad, para algunas corrientes y países, dichos elementos se ven innecesarios por no decir caducos y de los cuales el *nuevo constitucionalismo latinoamericano* ha buscado separarse.⁴⁴

6. Democracia popular

La democracia popular o participativa puede entenderse como aquella que permite la participación continua de la gente en el ejercicio del poder, discutiendo personalmente sobre una serie de asuntos relevantes en materia política.⁴⁵ Este sistema ya no representa el ideal ateniense de una ciudadanía reunida decidiendo todos los aspectos del gobierno, poseyendo en todo momento la responsabilidad de ejercer actos de gobierno y actuar directamente

⁴² MENA David, *La concepción colectivista de la democracia*, Ediciones Coyoacán, 2005, pp 123 a 132.

⁴³ PISARELLO, Gerardo, *El constitucionalismo frente a la crisis y la crisis del constitucionalismo*, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3341039>, pp 7-8.

⁴⁴ DO SANTOS, Boaventura, *Democratizar la democracia*, p. 5 en <http://ilusionismosocial.org/mod/resource/view.php?id=284>

⁴⁵ KENNEDY Ray, *op. Cit*, pp 32 a 34

en las decisiones colectivas; en cambio, este sistema se basa más en un en una idea contractualista que estatuye que los representantes del pueblo no son ni pueden ser representantes de la soberanía, son sólo comisarios del pueblo sin tener capacidad alguna para determinar efectivamente algo no validado por la mayoría de sus representados⁴⁶.

Este tipo de democracia busca otorgar mayor legitimidad a las decisiones gubernamentales que afectan a los ciudadanos, y por tanto genera una mayor credibilidad en la toma de decisiones políticas de las cuales la ciudadanía es la destinataria.

Asimismo, este tipo de democracia promueve la discusión de asuntos importantes entre los ciudadanos y puede ayudar a estimularlos a participar en el proceso de toma de decisiones, lo cual ayuda a fomentar decisiones mejor tomadas y más certeras⁴⁷.

De esta manera, la democracia participativa, en vez de minar la gobernabilidad o desvirtuar el sentido unitario que el Estado representa, se vuelve una oportunidad para los gobernantes de nutrir los actos públicos y, por ende, reducir su falibilidad. Así, la democracia popular, participativa o deliberativa, a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, se ve nutrida con las ventajas que se enuncian a continuación:⁴⁸

a) Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas; asimismo, permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria y abrir la política a nuevas voces sociales. En muchas ocasiones ofrecen salidas

⁴⁶ *ibidem*

⁴⁷ Al respecto cabe citar la interpretación que Gorge H. Sabine hace de la obra de Aristóteles, en la que expresa *“Es posible sostener, dice Aristóteles, que en la creación de la norma jurídica la sabiduría colectiva de un pueblo es superior incluso a la del legislador más sabio. Aristóteles desarrolla más a fondo este argumento al estudiar la capacidad política de las asambleas populares, En la masa, los hombres se complementan recíprocamente de modo singular, en tal forma que, comprendiendo uno de ellos una parte de una cuestión y su vecino otra, todos juntos pueden comprender por entero el problema”*, fundamento de corte utilitarista que se estima contundente para probar la conveniencia de un régimen que busque la pluralidad de voces, en lugar de limitarlas. En SABINE, George, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed, 7ª reimpr. 2006, p. 97

⁴⁸ Vid. PRUD'HOMME, Jean-François, Op. Cit. Cp. 2º.

eficientes a impasses legislativos y constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

b) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares en todos los actos de gobierno, no solamente en los momentos que las contiendas electorales se acercan; de esta manera, los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.

c) Estimulan la participación electoral e incrementan el sentimiento de utilidad de la voluntad ciudadana, además de contribuir a la educación y a la socialización políticas, que son los presupuestos básicos para una sana expresión de la voluntad popular.

d) Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de los actos gubernamentales.

e) Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los gobernantes no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

f) Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referendums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas; asimismo, les permiten adaptarse a las necesidades populares, evitando de esa manera conflictos sociales más complejos.

Es en este contexto de democracia, efectiva representación política, participación ciudadana y del nuevo constitucionalismo latinoamericano, que se propone a la revocación de mandato *como uno* de los medios que pueden ayudar a generar la necesaria alineación de deseos y objetivos entre aquéllos

servidores públicos que tienen la encomienda de representar los intereses del pueblo y los destinatarios de dicha representación. Se plantea lo anterior pues además creemos que si bien dicho control puede traer costos, los beneficios que le aporta al sistema sobrepasan por mucho los inconvenientes que puede acarrear.

CAPÍTULO SEGUNDO

1. Análisis conceptual de la revocación de mandato

En este apartado, analizaremos a la institución de la revocación de mandato desde un punto de vista teórico, siguiendo el análisis realizado por Alan Campos⁴⁹, para determinar los marcos y límites que se han establecido para esta figura, así como las ventajas y desventajas que puede generar.

Pasado este punto, exploraremos los apartados en los que las Constituciones de los países Latinoamericanos han implementado esta figura, la forma en la que lo han detallado, así como los servidores públicos que son objeto de dicho control ciudadano.

Con lo anterior pretendemos fijar las bases para pensar la conveniencia o no de impulsar la revocación de mandato en México, proponiendo que la identidad de nuestras bases culturales e históricas que nos unen a Latinoamérica, nos permitirían lograr los mismos objetivos que ellos.

2. Revocación de mandato. Concepto

Desde un punto de vista teórico, podemos decir que la revocación de mandato es un mecanismo democrático de participación directa ciudadana que faculta al electorado, a través del voto directo, a manifestar su voluntad para dejar sin efecto el encargo de gobierno al titular de un puesto de elección popular, antes de que concluya el mandato para el que fue elegido.⁵⁰

El término revocación, que tiene su origen en el latín *revocatio*, según el diccionario de la Real Academia Española, implica un acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante⁵¹.

⁴⁹ GARCÍA Campos, Alan, "La revocación del mandato: un acercamiento teórico", en *Quid Juris*, Año 1, Vol. 1, en:

http://www.techihuahua.org.mx/attachments/009_3%20La%20revocaci%C3%B3n%20del%20mandato-%20Un%20breve%20acercamiento%20te%C3%B3rico.pdf

⁵⁰ *Ibidem*, p. 3-4

⁵¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed, p. 1272

En general, la revocación de mandato es una institución jurídico-política que constituye un derecho por el cual los ciudadanos manifiestan su voluntad para destituir, debido a una pérdida de confianza en el ejercicio de su mandato, a un ciudadano electo popularmente del cargo para el cual fue designado, antes de que concluya el período para el cual fue elegido.

De esa manera, la revocación de mandato permite la intervención directa y efectiva del cuerpo electoral en un asunto político de interés e importancia pública, como es el poder cesar a un funcionario de elección popular. Así, a través de este control político, se genera una facultad electoral que permite al pueblo sancionar directamente la corrupción, la irresponsabilidad, la mala toma de decisiones y la falta de compromiso de los servidores públicos.

Dicho control ciudadano (que es un primer paso para la estructuración de una participación política ciudadana amplia) parte del supuesto según el cual la integración del pueblo en la toma de decisiones gubernamentales es un pilar fundamental de un Estado que recoge los principios democráticos, pues el principal objetivo de este sistema es el de ser un gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.

No se desconoce que la participación política, como derecho ciudadano, está sometida a los vaivenes de la historia y de los países; sin embargo, a pesar de las oscilaciones en los sistemas políticos, a partir de la década de los años ochenta, se puede afirmar que la legitimidad de los sistemas de gobierno se ha visto cada vez más claramente vinculada con la capacidad real de participación política de su ciudadanía.

Como prueba de la vigencia de la necesidad de participación ciudadana, se citan los movimientos en la Europa Nórdica⁵², así como en América Latina⁵³,

⁵² Vid RAMÍREZ González, José Luis; *“La participación ciudadana en los países nórdicos Experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones con miras al futuro”* en Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios, Córdoba 4 al 7 de noviembre de 1992, Madrid.

También se observa, en específico, el caso sueco en el siguiente artículo: GONZÁLEZ Salcedo, Antonia; *“Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki”*, en CLAD, Reforma y Democracia, no. 49, Feb. 2011, en

quienes a finales del siglo XX y principios del XXI han exigido una participación más directa del pueblo en los actos de gobierno a través de una injerencia ciudadana activa que permita al pueblo involucrarse, consensar e incluso tomar decisiones que considere relevantes para el desarrollo de su vida nacional.

A través de dichos movimientos es como cobran vigencia las nuevas corrientes políticas que afirman que sí fue voluntad del pueblo elegir a un individuo para que representara sus intereses en tareas de gobierno, también debe ser permitido un procedimiento volitivo de la ciudadanía para retirarlo del cargo, pues la confianza para tutelar sus intereses en el ámbito político es susceptible de desaparecer.

En consecuencia, la revocación de mandato se constituiría como un instrumento que permitiría la destitución de los gobernantes que no respondan a las necesidades de la población que los eligió, siendo un medio al alcance de los ciudadanos para poder sancionar a las autoridades políticas cuando incumplan el vínculo de representación que los liga a sus electores, o cuando las mismas demuestren incapacidad en el desempeño de sus cargos.

Hoy en día, el régimen de responsabilidades de servidores públicos establecidos en algunos países, entre ellos México (regulado en el artículo 109 constitucional), no es suficiente para lograr que los funcionarios públicos realicen de la mejor forma sus encargos y cumplan con sus responsabilidades a través de las mejores prácticas; tal cosa se afirma pues en este país, a pesar de los graves escándalos que se han producido gobierno tras gobierno y legislatura tras legislatura, muy pocos juicios han prosperado contra los funcionarios.

Bajo este panorama, la revocación de mandato es considerada por ciertos grupos sociales y expertos⁵⁴ como una medida eficaz para garantizar

<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Gonzalezsalcedo.pdf>

⁵³ En lo relacionado a la evolución del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, vid. *supra* capítulo 1.

⁵⁴ Cabe citar las propuestas del Partido del Trabajo y de la Revolución Democrática que se hicieron para la Reforma Política del Estado, en la que expusieron la necesidad de la revocación de mandato como “...la consulta necesaria será iniciada por petición popular (que sería) capaz de revocar el mandato del

una mejor representación, aumentar la participación ciudadana y mantener cierto tipo de control ciudadano sobre el actuar público. Además, con este tipo de mecanismos de democracia participativa, se busca renovar en cierto modo la confianza de los ciudadanos sobre los servidores públicos que ellos mismos eligieron.

En consecuencia, el objetivo primordial de la revocación de mandato es involucrar de una manera activa a la ciudadanía en la toma de decisiones que atañen a cuestiones políticas. Así, se constituiría un mecanismo ideal para someter a consideración de los ciudadanos la responsabilidad de los gobernantes en relación con el cumplimiento de sus compromisos electorales.

3. Características y precisiones de la revocación de mandato

Para profundizar en un análisis teórico de la revocación de mandato, estudiaremos de manera minuciosa esta figura de participación ciudadana, tomando como base a) el reconocimiento normativo, b) los destinatarios de la revocación, c) las restricciones de tiempo, forma y número; y por último d) los argumentos que a favor y en contra se han manifestado acerca de este tipo de controles, en relación con su valor, en las democracias contemporáneas. Se estima pertinente estudiar dicha fragmentación de la figura, pues desde un punto de vista analítico –que para este apartado se considera útil– sólo haciendo un estudio integral de este procedimiento de participación ciudadana podremos darle claridad a las modificaciones, adecuaciones y reformas que más adelante propondremos.

Cabe precisar que para hacer dicho estudio pormenorizado tomaremos como referencia los elementos integrantes de la figura que Alan García

Presidente de la República, gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, presidentes municipales y titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El mecanismo sólo (operará) antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste, procurando con ello que la gestión de los funcionarios (estuviere) en las mejores posibilidades de evaluación...". Vid Gaceta del senado, número 85, el jueves, 18 de Febrero de 2010, Segundo Periodo Ordinario, pp. 13-15.

Campos formuló en su trabajo *La revocación del mandato: un acercamiento teórico*.⁵⁵

a) El reconocimiento normativo.

Como un primer elemento para hacer un análisis pormenorizado de la revocación del mandato constitucional, vale la pena precisar *qué nivel de jerarquía jurídica* debe de precisar dicha figura, pues con base en dicha interrogante se observará la importancia jurídica que se le da a este procedimiento ciudadano, así como la solidez que haya alcanzado dentro del sistema.

En ese sentido, la revocación de mandato puede ser establecida a nivel constitucional federal o estatal; sin embargo, puede ser regulada incluso a nivel municipal. En las Constituciones más recientes de América Latina, a las que nos referiremos más adelante, este derecho político de los ciudadanos está reconocido a nivel constitucional⁵⁶, en algunos casos remitiendo sólo los procedimientos a una ley secundaria⁵⁷ o en algunos otros casos precisando la necesidad de desarrollar una ley reglamentaria para que la figura pueda tener vigencia⁵⁸.

En lo referente a la necesidad de leyes secundarias para dar vigencia al derecho ciudadano, como se analizará en el capítulo IV, consideramos que de hacer necesaria una ley secundaria para dar vigencia al procedimiento electoral, se puede llegar al conflicto jurídico de tener un derecho ciudadano vigente, pero no tener medios jurídicos para ejercerlo, lo cual se presta para manipulación política e ineficiencia gubernamental.

b) Los destinatarios de la revocación.

⁵⁵ Vid, GARCÍA Campos, Alan, *op cit. pp.* 27-32.

⁵⁶ Véase los artículos 11, fracción II, punto 1 de la Constitución de Bolivia, 6º, 70 y 72 de la Constitución de Venezuela, 40.3 de la Constitución de Colombia, 2.17 y 31 de la Constitución de Perú; y 61.6 y 105 de la Constitución de Ecuador.

⁵⁷ Véase el caso del artículo 223 de la Constitución de Guatemala.

⁵⁸ Al respecto, véase el caso de la revocación de mandato en el Estado de Chihuahua que se analizará en el capítulo IV de este trabajo.

En un primer caso, -que constituye el centro de esta tesis- se encuentra la responsabilidad de los representantes populares que asumen el cargo de Diputados y Senadores⁵⁹⁶⁰, los cuales tienen como principal encomienda llevar a la discusión política nacional los intereses de quienes los eligieron a través de la creación de leyes.

Es en estos representantes en quien es más fácil acreditar la necesidad de la adecuación de sus actos con los intereses de los ciudadanos que los escogieron para gobernarlos. Así, en el momento en el que un representante popular no cumpla con las funciones que le han sido encomendadas, o en el momento en que la población que lo eligió para representar sus intereses deje de sentirse escuchada por ella, se abre la posibilidad inmediata que se inicie en su contra un procedimiento de revocación de mandato⁶¹.

No pasa desapercibido que en la política, que es el recipiente de los deseos y conflictos humanos, suele suceder que fuerzas sociales y políticas generan la desacreditación de un servidor público del que no necesariamente le es perdida la confianza de manera justificada; sin embargo, no hay que olvidar que en el ánimo de una población que se sienta vinculada con el representante que debe escucharlos, las pasiones humanas son un elemento que no puede ser descartado. En ese sentido si bien podría prestarse a fluctuaciones políticas y una apreciación errónea del electorado, se destaca que al ser la política el medio necesario para el desarrollo de un gobierno contemporáneo, sería un riesgo del cargo que se tendría que asumir con la posibilidad que ello conlleva.

⁵⁹ Se hace la aclaración que si bien los Senadores representan políticamente a los Estados, en realidad representan a *los habitantes* de los Estados, por lo tanto se estima congruente incluirlos en este tipo de controles.

⁶⁰ No se obvia que los representantes que se eligen por representación proporcional (conocidos como plurinominales) no son una decisión directa del elector, sino de la votación nacional que haya obtenido el partido (artículo 54 constitucional) sin embargo consideramos que si bien la elección se hace de acuerdo a la votación total hecha por la asociación política, la obligación de los representantes de respetar los intereses de sus mandantes no desaparece. Por esta razón consideramos que también tienen la obligación de atender los intereses de la circunscripción que los eligieron.

⁶¹ Es necesario precisar en este apartado que si bien el objetivo concreto de este trabajo es dilucidar sobre la conveniencia de la revocación de mandato a los diputados o senadores, con el objetivo de detallar lo que se estima necesario para poder esclarecer nuestro objeto de estudio, se analizará la revocación de mandato a todos los servidores públicos en los diversos países de América Latina que los contienen.

Asimismo, existen países como Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela y Colombia⁶² en los que los servidores públicos que están sujetos a estos procedimientos son todos aquéllos que hayan sido elegidos por procedimientos de votación popular, situación que en algunos países puede alcanzar al órgano jurisdiccional.

Por último cabe referirnos a procedimientos en los que sólo los servidores del último nivel de gobierno pueden ser destituidos por este proceso.

Estos casos, los cuales ya están insertos en el sistema mexicano⁶³, con, no son dignos de examen pues la mayoría de estos procedimientos se inician *dentro* del órgano legislativo o por poderes constituidos de la misma entidad; casos que no nos sirven para ejemplificar el punto a tratar pues no constituyen un derecho ciudadano y, por tanto, en nada ayudan para generar un sistema más democrático.

c) Restricciones de forma, tiempo y número.

Este tipo de requisitos son esenciales para poder convertir a la revocación de mandato en una opción viable para generar una democracia que responda más a las necesidades populares, permitiéndole convertirse en un medio político para hacer eficiente el actuar de la autoridad, en vez de volverlo una carga para el sistema, que únicamente fomente la dilación de procesos electorales y la ingobernabilidad perene del sistema.

Desde este punto de vista procedimental, podemos señalar que la solicitud que busca iniciar el proceso de revocación de mandato es entregada a una autoridad jurisdiccional (usualmente electoral) la cual verifica que se cumplan los requisitos formales (que sea por escrito, que cumpla con el número de firmas solicitadas, que se precise el servidor público que se quiere

⁶² Sobre la legislación que incumbe a estos procedimientos se tratará más adelante.

⁶³ Por mencionar algunos, se citan los casos de las Constituciones de Aguascalientes (artículo 66); Baja California (artículos 27 fracción IX, 49 fracción VIII y 86); Baja California Sur (artículo 64) y San Luis Potosí (artículo 129).

remover, etc) y da trámite para iniciar la votación popular. Cabe destacar que este procedimiento tiene que ser forzosamente iniciado por ciudadanos y, como ya se había dicho, tener como objetivo remover a un representante estatal nombrado por elección popular.

Respecto al número de ciudadanos inscritos en el padrón que se requieren para hacer efectivo este procedimiento, han predominado dos corrientes en las legislaciones internacionales: 1) por un lado, aquéllas que toman como parámetro para fijar los votos requeridos, sólo a los ciudadanos que asistieron a votar en la elección en la que resultó ganador el servidor público; 2) por otro, está la corriente que propone que tenga que ser a partir de un criterio de mayoría absoluta esto es más uno *del total* de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Respecto de la anterior disyuntiva, creemos que en aras de buscar una democracia plena y participativa, lo más acorde al principio del ciudadano activo es tomar en consideración sólo a los que hayan asistido a votar y por lo tanto extraer de ese número los porcentajes buscados. Lo anterior se propone, pues consideramos que de esta manera se generaría la conciencia que sólo a través de la participación popular constante es como se construye una política ciudadana efectiva, asimismo se evitarían prácticas desleales (por ejemplo el que un partido político ofrezca dinero o bienes por votar en un determinado sentido).

Transitando al requisito de la temporalidad, la mayoría de los instrumentos revocatorios populares han establecido que es imposible revocar a un candidato un tercio de tiempo antes de que su periodo termine, pues en términos prácticos no tendría un fin útil el remover a un servidor que está próximo a finalizar su mandato.

De la misma manera, un control que pudiera iniciarse en un periodo muy próximo a la elección, únicamente fomentaría la ingobernabilidad pues en una elección que no se ganara por mayoría absoluta sino por una relativa, la oposición podría fácilmente revocar la contienda electoral el día siguiente al

que se le otorgara el registro de mayoría al servidor electo, ganando por más del 50% de los votantes.

Por las razones antes detalladas, en lo relativo a la mayoría necesaria para revocar el mandato de un servidor público, se propone que para revocarlo se tiene que acreditar la pérdida de confianza del electorado que lo eligió, hecho que se prueba en el momento en el que en una votación ciudadana el servidor público no puede sostener el porcentaje de ciudadanos que lo eligió. De esta manera, con que el servidor indiciado no obtenga una votación en el revocatorio que sea menor al número de votantes que lo eligieron visto de otra manera, mientras no vote en su contra una población mayor de la que lo eligió- el gobernante puede continuar ejerciendo el cargo.

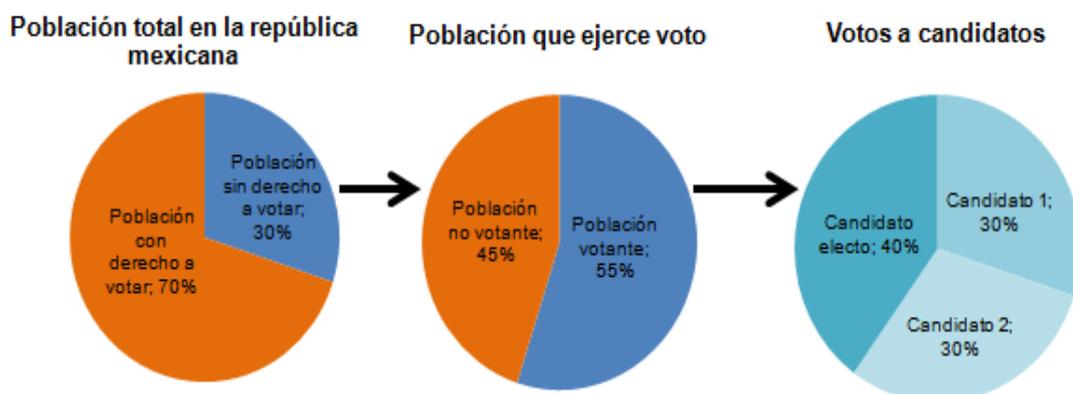
Además, en aras de certificar que hay un real interés popular en dicho procedimiento, en este tipo de procesos únicamente adquieren validez si asiste a votar una población cuando menos del 50% de los ciudadanos que participaron en el proceso de elección del servidor público indiciado de la prevista en el padrón.

Ahondando en el tema, dada la posibilidad de que el funcionario resulte destituido, en muchas legislaciones se prevé la forma de elegir al nuevo candidato. Ello normalmente se basa en establecer en la boleta en la que se plantea la revocación, las opciones para nombrar a un nuevo servidor público o nombrar uno provisional mientras se convoca a nuevas elecciones

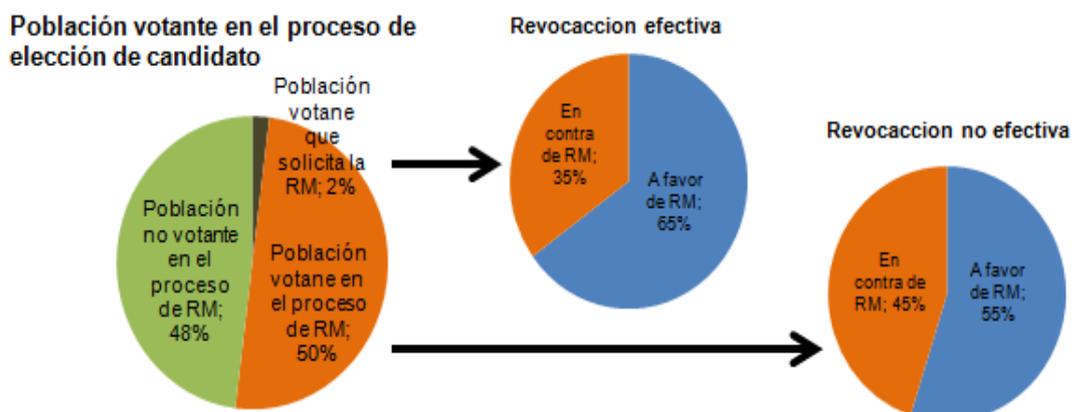
Por último (en aras también de mantener la gobernabilidad) la mayoría de las legislaciones establecen que sólo se podrá efectuar un solo proceso revocatorio en todo el periodo del servidor indiciado. Lo anterior se propone, pues consideramos que el objetivo de este procedimiento es el incentivar un esquema de democracia que responda más a las necesidades de la población, no el permitir instrumentos jurídico-políticos que le facilitaran a ciertos grupos políticos el hacer nugatorias las decisiones de la mayoría de la población.

Con el objetivo de ejemplificar el esquema sobre los posibles escenarios, objetivos y porcentajes requeridos para hacer efectiva esta figura, se presenta el siguiente esquema procedimental del seguimiento de las etapas de la revocación de mandato:

Proceso de elección de candidato



Proceso de revocación de mandato (RM)



d) Argumentos en pro y en contra.

En esta última parte del capítulo, se hará referencia a ciertos argumentos a favor y en contra de la revocación de mandato, deseando ahondar en las razones que nos permitirían valorar la conveniencia o no de este control ciudadano, el cual creemos que es una pieza en la construcción de la democracia participativa que se ha planteado en este trabajo.

Argumentos a favor.⁶⁴

1) La revocación del mandato reconoce a los ciudadanos como la fuente de la soberanía popular; se basa en el supuesto de que sí en ellos está depositado “el poder soberano” y lo ejercen a través de sus representantes, lo lógico es que también puedan destituirlos mediante una votación libre, fortaleciendo así el sistema participativo y fortaleciendo la construcción de una democracia real.

2) La revocación del mandato promueve que los ciudadanos den seguimiento a sus gobernantes, se mantengan informados y jueguen un papel central en el proceso de gobierno al darles la posibilidad de encaminar un descontento extremo en un procedimiento regulado jurídicamente que les permite destituir al servidor público que no reúna los requisitos del encargo que desempeña.

3) La revocación del mandato hace posible que la cercanía entre los electores y sus representantes se intensifique y se mantenga latente; se convierte en una oportunidad para la sociedad de recuperar esa posibilidad de influencia en el representante que los partidos políticos indebidamente se han adjudicado, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificarlo o removerlo de una manera democrática ante circunstancias extremas (se reitera, este control no tiene el objetivo de ser utilizado constantemente; es un último recurso con el que debe contar el ciudadano en un sistema político que se reivindique democrático).

4) Existen una serie de controles políticos (reelección manipulada por el partido, la presión del partido o por parte del gobierno para la presentación de la renuncia, el juicio político, etc) a través de los cuales los servidores elegidos pueden ser destituidos por otras autoridades, por lo que no debería de bastar el argumento de estabilidad/gobernabilidad para evitar que los electores que los designan lo hagan, pues la remoción de servidores públicos ocurre de cualquier

⁶⁴ Su se busca ahondar en los argumentos a favor a la revocación de mandato vid. GARCÍA Campos, Alan, *op. cit.* pp 32-34.

manera. Por lo tanto, el reconocer como válidos únicamente la capacidad de destitución por parte de los poderes gubernamentales preestablecidos, llevaría a aceptar una forma de gobierno con más identidad de un sistema autocrático que democrático.

5) Dentro de un Estado tan conflictivo como el nuestro, la revocación del mandato podría jugar un papel de válvula que evita que los conflictos políticos se enconen de manera más aguda y los protagonistas aspiren a buscar salidas extra-institucionales; así, un mecanismo regulado, pacífico, constructivo, consensual y constitucional se convierte en un medio para que pueda expresarse, en cualquier momento, el deseo popular de que un gobernante deje su oficina sin necesidad de recurrir a otras expresiones que polarizan aún más a la ciudadanía.

6) Los representantes, de existir un medio de remoción más directo, tenderán una necesidad más concreta para tomar sus responsabilidades más seriamente; en otras palabras, la revocación de mandato motiva actitudes más comprometidas con las decisiones previamente tomadas, e incentiva la exigencia del cumplimiento de las promesas realizadas, las cuales a su vez se harán de manera más seria y responsable.

7) Este control pretende optimizar la estructura del sistema representativo, permitiéndole al gobierno reflejar la voluntad mayoritaria de la población. Por lo que, en dado caso que el sistema funcione de la manera en la que se previó por el constituyente, la revocación de mandato pasaría por inexistente, sin afectar el funcionamiento del sistema actual.

Argumentos en contra.⁶⁵

Se reconoce también que existen corrientes y argumentos (algunos muy puntuales y certeros) que pueden ayudar a perfeccionar la figura, ya sea eliminando ciertas partes nocivas, modificando algunas otras o, en el mejor de

⁶⁵ Para mayor profundidad en las críticas a la revocación de mandato vid. GARCÍA Campos, Alan, *op. cit.* pp 34-37.

los casos, complementándolas. Esto con la idea de buscar siempre generar mecanismos lo más funcionales y congruentes que establezcan nuestro sistema e incluyan las más voces posibles; por esto, después de cada crítica, añadiré las razones por las que, analizando los inconvenientes, consideramos que esta sigue siendo viable y funcional para complementar a la democracia representativa que predomina en el mundo.

1) Por una parte se expresa que existen otros métodos más deseables y, sobre todo, más eficaces para la remoción de los representantes antes de que expire su mandato, los cuales además de ser permanentes y no estar sujetos a plazos de gracia, se basan en responsabilidades reales, se fincan en procedimientos contradictorios que gozan de las garantías del debido proceso y se realizan por profesionales, ya sea de la política o del Derecho⁶⁶.

Como ya habíamos mencionado, al plantear este control ciudadano, se le observa como un método *complementario* a las responsabilidades políticas, administrativas, civiles o penales que se le puedan fincar a un representante, pues el hecho que los poderes constituidos puedan hacer responder a determinado servidor público por las diversas faltas en que haya incurrido, de ninguna manera debería de desaparecer la responsabilidad que el gobernante tiene hacia con sus respectivos electores. Además, se estima que sólo aquél que es representado puede determinar el detrimento o no en la calidad del servicio que se le está prestando.

2) Además, se ha propuesto que la “reelección legislativa” es el instrumento ideal de control de la actuación de los gobernantes, pues si bien no se descarta que la permanencia de los representantes dependa de la voluntad de los electores, esta permanencia es definida a través de elecciones periódicas preestablecidas, concediéndole al servidor electo un periodo definido para que sus gestiones sean evaluadas, entendiéndose que aquél como transcurre entre una elección y otra. Razón por la cual la revocación de

⁶⁶ Al respecto cabe citar los procedimientos mencionados anteriormente como la revocación de mandato existente en la Constitución Federal que le reconoce a las legislaturas el revocar el mandato de empleados municipales, el procedimiento administrativo para acreditar la pérdida de confianza en los juicios laborales

mandato es un control innecesario que sólo viene a obstaculizar la actuación del gobernante.

Respecto de esta crítica, se debe de mencionar que si bien este control tiene una función específica que puede mejorar el sistema de gobierno, al nosotros plantear la revocación de mandato en ningún momento hemos desconocido la posible efectividad de la reelección de ciertos servidores públicos; en cambio, se propone que estos dos modelos puedan generar una manera complementaria a la figura de la representación, buscando así que el servicio público de carrera y el pueblo constituyente coexistan.

3) También se ha esgrimido desde los principios de la era contemporánea (época en la que se fraguó la democracia representativa) que el representante es electo por la mayoría pero, una vez designado por el electorado, debe gobernar para todos y no solamente para la “sección de ciudadanos” que lo eligió. De acuerdo con esta construcción teórica, la voluntad popular tuvo el objetivo para designar a quien gobernará, pero la función de dicho mandatario no estará enfocada para gobernar para “algunos”, sino para todos. Por esta razón, dentro de este esquema político, se aduce que la revocación de mandato popular que toma en cuenta sólo la voluntad de los ciudadanos que asisten a votar, dejando de tomar en cuenta al resto de la población, tienen el defecto de generar un control político sectorizado, actuando en perjuicio de los deseos de todo el pueblo.

A este argumento ya nos habíamos referido, y reiteramos nuestra convicción que si bien el servidor elegido tiene la función de servir *para todos* y no *para la mayoría*, de ninguna manera significa que la población haya otorgado un “cheque en blanco” a sus representantes para ponderar, descartar, anular y modificar la decisión del electorado, por eso se apela a la permanencia de la confianza depositada en el representante para que pueda mantenerse en su cargo.

4) Se suma a las críticas de este control el que las campañas por la revocación sean altamente ásperas y emotivas, plagadas de confusión y

afirmaciones ligeras que tienden a dividir a la sociedad artificialmente, bifurcando las posiciones y generando el atrincheramiento de posiciones intransigentes.

Respecto de esta crítica, sostenemos que no se descarta que en un proceso de conflicto electoral entre los ciudadanos que apoyan a un representante y los que lo repudian puedan surgir “asperezas, emociones y confusión”; sin embargo, creemos que hace falta recordar que el sistema al que aspiramos (democracia) se constituye por la interrelación de los diferentes actores políticos, lo cual lleva inevitablemente al disenso, ocasionalmente a la confusión e incluso al conflicto; sin embargo, las alternativas menos distributivas/conflictivas del poder político (monarquía, tiranía, aristocracia y oligarquía) han probado hasta este momento ser menos estables, con menos apego a la voluntad popular y, por ende, menos deseables.

5) Se dice que no siempre la revocación de mandato se dirige contra el funcionario responsable del malestar ciudadano, pues en ocasiones son políticas públicas o medidas políticas impulsadas por otros actores gubernamentales las que generan la molestia del pueblo y que puede culminar en la revocación de un servidor público totalmente ajeno a la toma de la decisión, lo cual se considera indeseable e injusto.

Respecto a esta crítica, se tiene que reconocer que no siempre el disgusto colectivo es dirigido hacia el verdadero responsable del problema; sin embargo, creemos que este factor es un elemento inseparable de la política y, por tanto, se cree que si bien la revocación de mandato puede adolecer de estos vicios, no es un elemento con la suficiente fuerza para negarle validez en el sistema jurídico.

6) En otro frente de la discusión, se ha discutido que este control provoca frigididad en la acción pública y favorece el *statu quo*, pues con el fin de no verse expuesto a un proceso revocatorio, el representante tenderá a la inactividad, a la falta de creatividad e innovación.

Este argumento se aprecia como parcialmente válido, en el sentido que existen medidas impopulares que todo gobierno tiene que tomar (alzas a los impuestos o construcciones tardadas por ejemplo); sin embargo, toda democracia está basada en un sistema de obligaciones recíprocas y si bien hay medidas impopulares que deben ser tomadas por los gobernantes y, por ende, ciudadanos que las rechazarán, se apela a que las actitudes de la población sean medidas y conscientes respecto a lo que significa gobernar.

Por otra parte, la democracia no tiene como objetivo el ser regida por gobernantes que estén dispuestos a buscar un ideal aún a costa del pueblo, por tanto si hubiera un representante bienintencionado pero del cual la población resintiera como nocivos sus actos, podría ser destituido por sólo ver las necesidades mediatas de su pueblo y no ponderarlas con las inmediatas.

7) Una última crítica a la revocación del mandato es sobre el alto costo de este control en una época donde las necesidades son apremiantes y los recursos escasos. Más aún, si la revocación se impusiera, sería necesario realizar un nuevo proceso comicial para la elección del sucesor, provocando así un gasto aún mayor.

Nos encontramos ante un argumento de corte económico, que cuestiona el costo de un procedimiento democrático. Empero, cabe agregar que se reconoce totalmente que el generar un sistema lo más democrático posible siempre será más costoso que el que genera un sistema gobernado por uno o por unos pocos. Aún así, se considera que este procedimiento ciudadano tiene un menor costo social que el de un sistema no funcional o un estallamiento del sistema.

De esta manera, a nuestro parecer, después de haber analizado las formas en las que se puede instituir la revocación del mandato a representantes populares, así como sus pros y sus contras, creemos que se sigue sosteniendo la idea que la revocación de mandato para representantes populares es una medida necesaria, eficaz y deseable que debería ser incluida en nuestro sistema.

4. Experiencia internacional de la figura

En el ámbito de las democracias latinoamericanas encontramos amplia experiencia respecto a los procedimientos de participación ciudadana pues, como se señaló anteriormente, estos regímenes políticos que nacieron a partir de la década de los 80, se formaron bajo una identidad política diferente de la forjada en la Europa continental. Dichas democracias, aunado a una composición social diversa, les ha permitido a algunos países latinoamericanos el construir un funcionamiento diferente de la política y una nueva forma de observar la democracia y el fundamento popular del gobierno.

Por este motivo, en esta sección nos dedicaremos a analizar los diversos sistemas en los que se ha implementado este control ciudadano, así como la manera en la que ha decidido regularse, información que posteriormente nos ayudará para que en el tercer capítulo podamos hacer un modelo de propuesta para la Federación Mexicana, basado en las diferentes experiencias nacionales e internacionales en las cuales hemos encontrado una experiencia positiva.

VENEZUELA.

Este país es probablemente el caso más representativo en la figura de la revocación de mandato, pues es el único que la ha utilizado a nivel nacional con el objetivo de destituir a su presidente, el cual generó un proceso intenso de politización ciudadana, y si bien no prosperó, acabó dando mayor legitimidad al presidente de Venezuela.

La Constitución que los rige fue aprobada el 15 de diciembre de 1999, y modificada el 15 de febrero de 2009. Fue impulsada por su anterior presidente Hugo Chávez, quien recibió un gran respaldo de sectores populares, lo que le permitió fundar con la entrada de un nuevo texto constitucional, lo que se denominó la Quinta República

Esta Constitución Latinoamericana estatuyó como fundamento básico el existir como una sociedad democrática, participativa, protagónica, multiétnica y pluricultural. Asimismo, en aras de cumplir con dichos requisitos, dio reconocimiento a los múltiples pueblos indígenas que en esa Nación coexisten y determinó fomentar la participación ciudadana en todos sus niveles de gobierno.⁶⁷

En lo que nos interesa, respecto a la postura de una democracia de corte participativo, en la Constitución venezolana se establece que:

Artículo 6. °

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (el subrayado no es de origen).

Si bien las implicaciones de este párrafo son diversas, lo que interesa señalar es la manera en la que está concebido el sistema desde el orden constitucional.

Asimismo, los artículos 70 y 72 del mencionado Pacto Fundamental rezan:

Artículo 70.

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo (el subrayado no es de origen).

Artículo 72. °

⁶⁷ Para mayor información, verificar la página del Gobierno de Venezuela en <http://gobiernoenlinea.gob.ve>

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. - - - Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. - - - Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. - - - La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. - - - Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato

De los artículos antes transcritos, así como de los artículos 197, 198 y 233 que podría volverse ocioso reproducir, se advierte la precisión con la que se estableció el control objeto de esta tesis, el cual tiene los siguientes elementos:

- Aplica para todos los funcionarios de elección popular.
- No es de carácter opcional para el gobernante en turno, sino vinculante.
- Tiene como fundamento la soberanía popular y el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.
- Se basa en la pérdida de la confianza popular.
- Establece un solo periodo revocatorio para cada funcionario en el cumplimiento de su mandato popular temporal.

BOLIVIA.

La Constitución del Estado de Bolivia entró en vigencia el 7 de febrero de 2009, fecha en la que fue promulgada por el Presidente Evo Morales tras ser aprobada en un referéndum con un 90,24% de participación. La consulta

fue celebrada el 25 de enero de 2009 y el voto aprobatorio alcanzó un 61,43% del total⁶⁸.

Este Estado fue fundado con base en el pluralismo, en una soberanía comunitaria, con democracia, interculturalidad y tomando como referente de identidad la pluralidad política, económica, jurídica, cultural y lingüística, buscando un proceso que lograra integrar a las diferentes regiones, clases sociales y etnias del país.

Por lo que se refiere al tema que nos interesa en este trabajo, en su Constitución se establece:

Artículo 11.

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. - - - II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: - - - 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley. - - - 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, - - - directo y secreto, conforme a Ley. - - - 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades - - - y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley” (el subrayado no es de origen).

Además, en sus artículos 150, fracción II, 157, 170, 171 y 240 expresa la responsabilidad de los funcionarios estatales respecto de su ciudadanía y la posibilidad de perder su encargo en caso de no poseer la confianza ciudadana para desempeñar el cargo que le fue asignado.

De esta manera observamos que la revocación de mandato en el caso de Bolivia está conformada de esta manera:

⁶⁸ Para más información sobre los procesos de conformación, valores, principios y regulaciones jurídicas de Bolivia, consultar <http://www.bolivia.gob.bo/>

- Aplica para todos los funcionarios de elección popular.
- No es de carácter opcional para el gobernante en turno, sino vinculante.
- Tiene como fundamento la soberanía popular. el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento indígena.
- Se basa en la pérdida de la confianza popular.
- Establece algunas causas determinadas en las que impone la pena de la revocación.
- Remite a una ley secundaria para fijar los procedimientos y autoridades competentes.

PERÚ

La constitución Peruana marcó el rumbo de un pacto político no necesariamente apegado a la tradición europea, sino que en dicha ley fundamental se planteó, al menos de manera teórica, un concepto de gobierno popular que, bajo una crisis de los partidos políticos y, por ende, un rechazo de la ciudadanía a los mismos, marcó una forma diferente de plantear una Constitución.

Esta Constitución fue fraguada bajo el gobierno de Alberto Fujimori y el Congreso Constituyente Democrático; aprobada por referéndum el 31 de octubre de 1993 practicado en todas las provincias nacionales⁶⁹.

Las bases iniciales de esta Constitución se sentaron teniendo como fundamento la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad; en este texto fundamental se detalló en su

⁶⁹ Vid. CASTAÑEDA Castro, Carlos, en *Referéndum Constitucional de 1993*, en <http://www.politikaperu.org/articulos/doc.asp?id=73>

artículo 2.17 como un derecho de la persona el *participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.*

Algo destacable de esta Constitución es que, al menos de manera teórica, desde hace ya 20 años marcó el hito para formar una sociedad empoderada respecto de su gobierno y responsable en conjunto del rumbo de su país y gente. Se afirma lo anterior, pues desde finales del siglo XX ya había previsto las figuras de la revocación de mandato, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa legislativa.

Acercándonos a nuestro tema, observamos que la revocación de mandato en el caso de Perú está conformada de la siguiente manera:

- Aplica para Magistrados, Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo Regional⁷⁰.
- No es de carácter opcional para el gobernante en turno, sino vinculante. Tiene como fundamento la soberanía popular, el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento indígena.
- Se basa en la pérdida de la confianza popular.
- Establece algunas causas determinadas en las que impone la pena de la revocación.

Como hemos analizado en este capítulo, la revocación de mandato, de ser incluida como un derecho ciudadano, tiene la capacidad de generar un pueblo políticamente más activo; lo anterior, permite que la democracia se integre con más voces y propuestas, lo cual a su vez genera mayor legitimidad y satisface los presupuestos democráticos en los que se funda la mayoría de las naciones latinoamericanas.

⁷⁰ Artículos 139.17 y 191 párrafo IV de la Constitución de Perú.

Con estos argumentos de base, en el siguiente capítulo estudiaremos los presupuestos de la soberanía nacional y el gobierno democrático en México, para ver de qué manera podríamos proponer este control ciudadano en nuestro país.

CAPÍTULO TERCERO

Soberanía nacional y soberanía popular: diferencias teóricas y sus implicaciones prácticas.

En el presente capítulo haremos un repaso general, panorámico, de la noción de soberanía y resaltaremos algunas cuestiones que consideramos clave en la evolución histórica del ejercicio del poder soberano. Aludiremos de forma muy general a las revoluciones liberales del siglo XVIII en las que se depositó dicho poder en la Nación (pensada como un ente diferente del pueblo y que generó una restricción política a éste).

Dicho esbozo histórico lo realizaremos con el objetivo de aportar algunas luces para el análisis de los artículos 39, 40 y 41 de las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917, textos en los que se especificó sobre quién recae el poder soberano. Hecho lo anterior, propondremos a la revocación de mandato como un medio para hacer efectiva la soberanía del pueblo y permitirle controlar al gobierno en su beneficio.

Desde un punto de vista etimológico, la palabra “soberanía” deriva de las raíces *super* y *omnia*, que significan “sobre todo”. El poder soberano fue observado por Jean Bodin en el siglo XVI, como la potestad absoluta para gobernar y, en el contexto actual, dicha idea se entiende como el poder que está sobre los otros poderes y que no admite otro superior a él⁷¹.

Jean Bodin desarrolló el concepto de soberanía para referirse al “poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes”, a la cual le atribuyó las siguientes cualidades:⁷²

- Ser perpetua, a diferencia de cualesquiera concesiones de poder limitada a un periodo determinado de tiempo.

⁷¹SERNA DE LA GARZA, José María, en el Curso de Técnica Jurídica, sesión de 17 de julio de 2002, en <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/dsia/COORD-SP-10-02.pdf>

⁷² SABINE, George, op. Cit. pp. 316 y ss

- Es un poder no delegado, sin límites o condiciones; también se le adjudica la cualidad de inalienable y no lo sujeta a prescripción alguna.
- No está sometida a las leyes, pues el soberano mismo era la fuente del derecho, eximiéndolo de obligarse a sí mismo y a sus sucesores.

Por estas razones, para dicho autor, el soberano no podía ser responsable legalmente ante sus súbditos⁷³. Dicha perspectiva se vio plasmada en la célebre frase surgida con el fortalecimiento de la Monarquía que decía “si lo quiere el rey, lo quiere la ley”⁷⁴.

Reforzando la teoría antes descrita es posible citar a Nicolás Maquiavelo y a Thomas Hobbes, quienes acompañaron a Bodin en la observación de la consolidación del Estado moderno. Maquiavelo, quien en el siglo XVI vio en el monarca el factor de unidad necesario para la centralización del poder y, con ello, poner fin a la dispersión del poder político y jurídico que Italia vivía, reconoció en su obra “El Príncipe” exclusivamente al soberano (estandarte de cohesión política, social y territorial) con la facultad para aplicar los actos de autoridad que considerara necesarios para dicho objetivo⁷⁵. Por otro lado, Thomas Hobbes declaró en el siglo XVII que el poder era del monarca y su potestad ilimitada, pudiendo éste decidir sobre los bienes y derechos de sus súbditos; sin embargo, de acuerdo con Hobbes el soberano tenía la obligación de garantizar la vida de éstos, pues el reconocimiento de soberanía era otorgado con dicho fin mediante un contrato social⁷⁶.

Con el surgimiento del Estado moderno en Europa occidental y el crecimiento del comercio nació una nueva clase social, conocida como burguesía. Este nuevo grupo social, valiéndose del poder económico que pudo forjar, empezó a generar rápidamente poder político y vínculos con la clase

⁷³ Idem

⁷⁴ Idem

⁷⁵ MAQUIAVELO, Nicolás, “*El Príncipe*”, Ed. UACM, 2008, Capítulo XXVI.

⁷⁶ HOBBS, Thomas, “*El Leviatán*”, Ed. Alianza, 2009, pp. 159 a 167.

gobernante, que vio en esta riqueza económica un medio para financiar a la burocracia del gobierno, gastos estatales y expansiones territoriales.

Desde el siglo XV hasta el XVIII la economía del Estado, que hasta entonces se había sostenido prácticamente de la poca riqueza que generaba el pueblo a partir de su trabajo en la tierra, compuesto de campesinos y artesanos (pues la nobleza estaba exenta de impuestos), se vio crecientemente robustecida por los impuestos cobrados a la clase comerciante. Sin embargo, debido a los altos costos de dichas aportaciones económicas, la burguesía demandó límites a los actos de gobierno de la monarquía, su inclusión en las decisiones gubernamentales y el reconocimiento de derechos mínimos de libertad y propiedad, pues los creían requisitos esenciales para continuar contribuyendo con las aportaciones económicas que sostenían al Estado⁷⁷.

Así, la burguesía demandó al monarca la instalación de un parlamento que regulara y aprobara los actos gubernamentales, como un freno al actuar del rey y de la nobleza que gobernaba con él; no obstante, frente a una respuesta negativa del rey, quien trató de censurar estas demandas, la clase propietaria convocó al pueblo a una revuelta social para reivindicar los derechos ciudadanos e instaurar un gobierno limitado, que terminaría por modificar de manera radical el sistema político existente.

Esta época de cambios políticos y sociales se vio aparejada con la publicación por diversos teóricos de ideas que cuestionaban el *statu quo*, entre los cuales destaca Jean Jacques Rousseau, un pensador que participó en la formulación de los ideales planteados más adelante en la Revolución Francesa. Este autor, al igual que Thomas Hobbes, partió en su análisis de una premisa contractualista en la que un pacto de voluntades es el origen de la sociedad civil, del gobierno y la soberanía; sin embargo, difirió de Hobbes al rechazar la idea que existiera una cesión de poder del pueblo hacia el gobierno, pues en la visión de Rousseau era únicamente la voluntad del primero la que daba

⁷⁷ Vid. FUENTES López, Carlos, "El racionalismo jurídico" Ed. IJ, 2003, pp. 219 a 229.

existencia y validez a los actos del segundo. En otras palabras, Rousseau propuso que la soberanía reside no en el gobernante, sino en el pueblo.

Partiendo de la idea que es la voluntad del pueblo la que da origen al poder político, Rousseau planteó que las acciones sociales que afectaban a la colectividad podían únicamente ser llevadas a la práctica por la aceptación del pueblo, pues era en el conglomerado social donde residía la soberanía y, por ende, de donde deberían partir todas las decisiones. Así, para este autor la existencia de representantes políticos para la toma de decisiones era algo indeseable, pues el único facultado para determinar los actos de gobierno era el pueblo mismo⁷⁸.

A la par de estas ideas destacaron también las de otros autores, quienes replantearon la idea arriba discutida de un gobierno popular, fundamento teórico original de la Revolución Francesa y de la Independencia de Estados Unidos de Norte América, y formularon en cambio un esquema de gobierno representativo. Dichos autores rechazaron la funcionalidad de un sistema político de democracia directa pues estimaron, por una parte, que el pueblo no tenía la prudencia necesaria para gobernar, pues era demasiado voluble, volátil y rencoroso⁷⁹; y por otra, que la mayoría de los habitantes no tenía los conocimientos, habilidad e interés para dirigir de manera constante la política de una sociedad.

Cabe aquí recordar que por gobierno representativo nos referimos a un ordenamiento político destinado a reemplazar al sistema de democracia directa, y mediante el cual un grupo de personas lleva adelante la tarea cotidiana de organizar (a través del dictado de normas legales) la vida en sociedad, en nombre y representación del resto de la ciudadanía. Dicho sistema se encuentra asentado sobre tres ideas: primero, que la masa popular es demasiado volátil, por lo que carece de la capacidad para dialogar y generar los acuerdos necesarios para gobernar; segundo, que el pueblo en general no tiene los conocimientos para generar una adecuada planeación gubernamental;

⁷⁸ ROUSSEAU, Juan Jacobo, "El contrato Social", Ed. Porrúa, 8ª ed. páginas 48 a 53.

⁷⁹ Cfr. PANTOJA Morán, David, Op. Cit. pp. 54 y ss.

y finalmente, que las carencias económicas que sufría el pueblo lo hacían poco apto para tomar decisiones en la materia⁸⁰.

En ese sentido, presentamos fragmentos de “*El Espíritu de las Leyes*”, en el que, respecto del análisis de las formas de gobierno, Montesquieu relata:

“La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia.

...

*El pueblo es admirable para escoger a quiénes debe de confiar una parte de su autoridad...Pero ¿sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovechar de ellos? No él no lo sabrá.... Había un gran vicio en la mayor parte de las antiguas repúblicas: es que el pueblo tenía ahí la derecho de tomar resoluciones activas y que exigen alguna ejecución, cosa para la que es totalmente incapaz. No debe entrar en el gobierno sino para escoger a sus representantes, lo que está muy a su alcance... Así la potestad legislativa será confiada... al cuerpo que será escogido para representar al pueblo”.*⁸¹

Asimismo, Emanuele Sieyés, quien en sus planteamientos iniciales en la obra “*¿Qué es el Tercer Estado?*” le confería al pueblo el poder político absoluto⁸², hacia el final de la misma rechaza la noción de un gobierno popular al postular lo siguiente:

*“Todos los habitantes de un país deben gozar de los derechos del ciudadano pasivo; todos tienen derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad, etcétera, pero no todos tienen el derecho a tomar parte activa en la formación de los poderes públicos; no todos son ciudadanos activos. Las mujeres, al menos actualmente, los niños, los extranjeros, también aquéllos que no contribuyen en nada a sostener el establecimiento público, no deben influenciar activamente la cosa pública. Todos pueden gozar de las ventajas de la sociedad; pero sólo aquéllos que contribuyen al establecimiento público son los verdaderos accionistas de la gran empresa social. Sólo ellos son los verdaderos ciudadanos activos, los verdaderos miembros de la asociación”*⁸³.

⁸⁰ Vid. GARGARELLA Roberto, Crisis de la representación política, op. Cit , pp. 91 y 92

⁸¹ PANTOJA Morán, David, Op. Cit p. 45

⁸² Se recuerda que dicho político en su obra *¿Qué es el Tercer Estado?* Inicia con las siguientes preguntas: “1. ¿Qué es el tercer estado? TODO. -- 2. ¿Qué ha sido hasta el presente en el orden político?--NADA. -- 3. ¿Cuáles son sus exigencias? LLEGAR A SER ALGO”.

⁸³ PANTOJA MORÁN, David. Introducción. En: SIEYÉS, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?* México: UNAM, 1973. p. 18.

Esta corriente de pensadores políticos influyó directamente en la configuración del Estado en Francia a la caída del *Antiguo Régimen*, de tal manera que el sistema político que prevaleció en las constituciones de 1791 y 1795 fue uno de tipo representativo, con las siguientes características⁸⁴:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, no del distrito electoral que lo eligió; su representación es ante la Nación.
- b) El representante goza de una independencia respecto de sus electores; sus electores no le pueden indicar el sentido en que deberá votar en la cámara o parlamento.
- c) El representante popular tiene una remuneración proporcionada por el Estado, no por los votantes.
- d) Los votantes no pueden en ningún momento solicitar y obtener la renuncia del representante.
- e) El representante no tiene obligación de rendir informes ni cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) El representante se elegirá por el principio de voto individual, obteniendo la representación quien haya obtenido la mayoría de los votos en una jurisdicción electoral.

Asimismo, la idea que sólo algunas personas pueden ser consideradas “ciudadanos activos” quedó plasmada en el artículo 25 de la Constitución Francesa de 1795, que establecía:

“Nadie podrá ser nombrado elector si no tiene veinticinco años cumplidos y si no reúne las cualidades necesarias para ejercer los derechos de ciudadano francés, una de las condiciones siguientes, a saber: En los municipios de más de seis mil habitantes, el de ser propietario o usufructuario de un bien evaluado a una renta igual al valor local de doscientos jornadas de trabajo, o de ser propietario de una habitación valuada en ciento cincuenta

⁸⁴ Como prueba de ello se recuerda el artículo 7 de la sección III de la constitución francesa de 1791, en el cual se leía “... los representantes nominados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no podrán recibir mandato.”; asimismo está el artículo 52 de la Constitución de 1795 que disponía: “Los miembros del cuerpo legislativo no son representantes del departamento que los nombró, sino de la nación entera, y no se les podrá dar algún mandato”. Vid. Constituciones francesas del siglo XVIII en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/les-constitutions-de-la-france.5080.html> Traducción del autor.

⁸⁵ URIBE Benítez, Óscar, “Los derechos y deberes de los diputados del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”; en *Quorum Legislativo*, Octubre-Diciembre, 2006, p. 79.

*jornadas de trabajo, o una propiedad rural valuada en doscientos jornadas de trabajo. En los municipios de menos de seis mil habitantes, ser el propietario o usufructuario de un bien valuado en una renta igual al valor local de ciento cincuenta jornadas de trabajo, o un propietario ya sea de una habitación valuada en una renta igual al valor de cien jornadas de trabajo, o de un bien rural valuada en cien jornadas de trabajo. En el campo, el de ser el propietario o usufructuario de un bien valuado en un ingreso igual al valor local de ciento cincuenta jornadas de trabajo, o ser granjero o aparcerero propiedad valorada en doscientos jornadas de trabajo. - Con respecto a los que al mismo tiempo sean propietarios o usufructuarios por un lado, y arrendatarios, aparceros o agricultores por otro, sus facultades a estos diversos títulos serán acumulados a una tasa necesaria para determinar su elegibilidad”.*⁸⁶

Más aún, de manera similar al sistema de representación política francés, aquél forjado en los Estados Unidos de Norteamérica, tal como fue creado, tuvo como objeto explícito el de distanciar y cortar los canales de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. Dicha distancia, de acuerdo con Roberto Gargarella⁸⁷, se originó por el descontento que surgió entre la clase media y la clase baja al término de la guerra de independencia, pues las antiguas colonias se vieron severamente presionadas por los acreedores externos para finiquitar los pasivos que se habían acumulado y, al tratar de trasladar parte de esta deuda de la clase media a la clase baja, las respuestas sociales negativas que siguieron, que forzaron al gobierno a asumir como pública la deuda que rechazó pagar la clase baja, generaron un mal recuerdo a los gobernantes sobre la capacidad que tenía el pueblo para ejercer presión sobre sus dirigentes.

Así, en una Nación incipiente que en el discurso se forjaba bajo los principios de gobierno popular, libertad e igualdad⁸⁸, terminó por imperar un sistema representativo en el cual la participación política y la toma de decisión de las mayorías se limitaba a elegir representantes y en el que, posteriormente a tales elecciones, dichas mayorías se ausentaban políticamente por un periodo largo, dejando a “los selectos” tomar las decisiones gubernamentales.

⁸⁶ Vid. Constitución francesa de 1791”, *Op Cit.* traducción del autor.

⁸⁷ Vid. GARGARELLA Roberto, op. Cit. pp. 100 a 105.

⁸⁸ Vid. Preámbulo de la constitución estadounidense de 1787, en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

Un análisis de los mecanismos de gobierno formados a raíz de la constitución de 1787 de EUA (ratificada en 1789) pone lo anterior de manifiesto:⁸⁹

- a) El mecanismo de elecciones indirectas, establecido para la elección de ciertos cargos de central importancia (jueces, senadores, embajadores), se adoptó bajo la presuposición que cuerpos selectos de intermediarios podrían perfeccionar las elecciones consideradas fundamentales. Esto bajo la idea que cuanto mayor fuera el involucramiento de la ciudadanía común en política, mayores serían los riesgos de tomar decisiones desacertadas.
- b) La idea de contar con mandatos de largos periodos se adoptó bajo el presupuesto que esto motivaría a gente de "primera clase" a participar en las elecciones y, además, a que la permanencia en los cargos contribuiría a impedir las "fluctuaciones" y "la asombrosa violencia... del espíritu democrático".
- c) La idea de organizar las elecciones a partir de distritos grandes fue propuesta asumiendo que así se favorecería la elección de "personas de gran respetabilidad, y probable adhesión a los derechos de la propiedad" (frente a la alternativa que en pequeñas comunas se favoreciese a la elección de líderes populistas).
- d) La propuesta de contar con un poder ejecutivo unipersonal se basó también en una concepción elitista. Contra una idea de defensa de la discusión colectiva, hoy más difundido, lo que se pensaba era que una sola persona bien dirigida, y a través de su solo entendimiento, "no va a ser distraída por la diversidad de visiones, sentimientos, e intereses que frecuentemente distraen y tuercen las decisiones de los cuerpos colectivos".
- e) La creación del cuerpo de senadores reflejó, como pocas otras creaciones institucionales, los criterios contramayoritarios mencionados. La principal misión del senado, ratificada en términos semejantes durante la formación de los sistemas de gobierno por prácticamente todas las naciones que experimentaron las

⁸⁹ Vid. GARGARELLA Roberto, op. Cit. p. 102.

revoluciones liberales, fue la de frenar la “furia de la democracia” y las “precipitaciones, fluctuabilidad y excesos”, propios de la cámara de diputados.

Como lo reseñamos anteriormente, creemos que es evidente la desviación del discurso democrático, pues pasados los movimientos populares de finales del siglo XVIII, habiendo “el tercer Estado” exitosamente abolido el poder supremo de la monarquía, el clero y la nobleza, los dirigentes del movimiento popular crearon sistemas políticos en los que limitaron la influencia de la mayoría de la población sobre las decisiones de gobierno, aduciendo la falta de aptitud de ésta para hacerlo. De esta forma, el sistema de gobierno que imperó en la mayoría de los países occidentales siguió estas pautas “antipopulares” y se convirtió en uno que tiene más coincidencias con un gobierno aristocrático que con uno democrático.

Con los elementos que se han planteado anteriormente, consideramos pertinente examinar el caso mexicano, en cuya historia y evolución del ejercicio de la democracia creemos imperan las mismas fallas que hemos comentado. Para ello, haremos un análisis de los artículos constitucionales que contemplan el concepto de soberanía popular y la manera en la que ésta se ha traducido efectivamente en la participación de los ciudadanos en los actos de gobierno en México.

La soberanía popular en México. Análisis de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales.

En México el fundamento del poder político se encuentra plasmado en el Título Segundo, Capítulo I, artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución Federal, los cuales estatuyen:

“De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

Artículo 39. 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.

Artículo 40. 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.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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...”.

De lo anterior destaca la confusión entre los conceptos de soberanía nacional y popular manifiesta en el artículo 39, el cual identifica quién es el soberano en México⁹⁰. Si bien el precepto inicia hablando de “*la soberanía nacional*”, concepto que en la teoría política implica que la fuente de validez de las decisiones sociales es únicamente la voluntad del representante, en un momento posterior el artículo dispone que la soberanía “*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*

⁹⁰ Vid. ANDRADE, Sánchez, Eduardo; *LA SOBERANÍA POPULAR*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 175 y 176 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/956/17.pdf>

derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, lo cual redirige la validez de las decisiones públicas al deseo popular⁹¹

La incongruencia arriba descrita tiene su origen en una confusión entre los ideales de la corriente impulsada por Rousseau y los ideales de la corriente representada por Sieyés, la cual marcó a nuestro poder constituyente⁹². Lo anterior se realza cuando se lleva a cabo un análisis de los debates que el constituyente tuvo sobre la redacción del artículo 39. En éstos se advierte que la intención del constituyente era establecer que el titular de la soberanía era el pueblo y, por tanto, aquél con la capacidad de alterar de cualquier forma necesaria para su beneficio la forma de gobierno, así como las decisiones que éste toma; sin embargo, la redacción final del artículo que pretendía regular el concepto de soberanía no reflejó dichos ideales⁹³, lo que a nuestro parecer fue contraproducente.

Como prueba de lo anterior, a continuación se transcriben párrafos clave de los debates del constituyente de 1917 sobre la redacción del artículo 39:

"Sin entrar en la historia del concepto de la soberanía, por no ser apropiada en estos momentos, la comisión cree necesario hacer constar solamente, que el principio de la soberanía es una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la iglesia y de los reyes..."; "...posteriormente, debido a la labor filosófica del siglo XVIII, concretado en sus postulados esenciales en la célebre obra de Juan Jacobo Rousseau, "El contrato social," la soberanía, esto es, el poder supremo, se reconoció a los pueblos. Esta concepción sirvió de base, como lo hemos dicho en un principio a todos los regímenes..."; "Este principio contiene diversos artículos que le son propios: la soberanía es una, inmutable, imprescriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte..."; "La comisión no desconoce que en el estado actual de la ciencia política, el principio de la soberanía popular comienza a ser discutido y que se le ha hecho severas críticas, no solamente en su contenido propio, sino aun en su aplicación; pero en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución

⁹¹ Para un estudio más profundo de las diferencias entre pueblo y nación, consultar CALDUCH, R, "RELACIONES INTERNACIONALES";-Ed. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991, pp. 14 a 17 en http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula1303.pdf.

⁹² Para analizar los textos constitucionales de 1812, 1824, 1836, 1847 y 1857 véase la compilación realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>

⁹³ Cfr. RODRÍGUEZ Lozano, Amador, "Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Ed. IJ, 5ta ed. 1994, pp. 175 a 177.

histórica, de tal manera, que en nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la Constitución, que no tiene por objeto expresar los postulados de una doctrina política más o menos acertada, sí debe consignar los adelantos adquiridos por convicciones, que constituyen la parte vital de nuestro ser político...”; “En virtud de estos conceptos, la comisión propone a vuestra soberanía se apruebe el artículo 39 del proyecto, que está concebido en los siguientes términos, así como en el lugar en que se encuentra en nuestra carta fundamental...”⁹⁴

De aquí se advierte que la primera intención de los legisladores que integraron la cámara que discutió este artículo era la de una democracia que permitiera al pueblo el participar y decidir en su gobierno, no sólo por el fin práctico que conllevaba, sino para ser congruentes con el desarrollo histórico de la revolución mexicana y de la soberanía popular.

Lo anterior se afirma pues cuando se dice que el pueblo es soberano, se quiere decir que éste es exclusivamente la fuente última de todo poder o autoridad política y, por ende, que no existe ningún poder, ninguna autoridad por encima de él, y que la legalidad misma adquiere su legitimidad por ser expresión en definitiva de la voluntad popular.

Con esa idea en mente creemos conveniente recordar a José María del Castillo Velasco quien al discutir en 1857 la redacción del artículo referente a la soberanía nacional, detalló la siguiente idea⁹⁵:

“La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tiene de sí mismos, de su libertad y de su derecho... Reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque para el establecimiento de un gobierno delega al pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo”.

⁹⁴ Dictamen leído en la Sala de comisiones en la discusión para la aprobación del artículo 39 de la Constitución Federal, el 25 de diciembre de 1916 en Querétaro de Arteaga, que estuvo integrado por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez, Hilario Medina, en <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1916DCC.pdf>

⁹⁵ Vid. Discurso del diputado José María del Castillo Velasco en el constituyente de 1857 en memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1916DCC.pdf

Ahora, si bien la redacción del artículo 39 hasta cierto punto plasma las intenciones arriba descritas al establecer que la soberanía *pertenece* al pueblo, el sistema de representación nacional que se afianzó en los artículos 40 y 41 de la Constitución significó tanto de manera conceptual como práctica un esquema de participación política popular muy limitada⁹⁶. El artículo 40 reconoce a la democracia en México como representativa. A su vez, el artículo 41 prevé que *la soberanía se ejercerá a través de los Poderes de la Unión y, además, reconoce como único actor político a los partidos políticos, al establecer que éstos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vía democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.*

De esta manera, el legislador limitó a los ciudadanos la posibilidad de incidir de manera activa en su gobierno a través de un voto ejercido cada tres y seis años. Además, confinó el desahogo de la participación política de los ciudadanos a llevarse a cabo únicamente a través de los partidos políticos, eliminando así cualquier acción política ciudadana al margen de estas instituciones.

Esto significó que, empleando la terminología de Imer B. Flores respecto a “las etapas de la democracia” (como protección, como progreso, como equilibrio y, finalmente, como participación)⁹⁷, el sistema de gobierno que se estableció en México se asemeja más a una democracia como equilibrio que a una como participación, al implantar un mecanismo de participación política dirigido por “élites que compiten organizadas en partidos políticos”⁹⁸.

Desde nuestro punto de vista, la participación ciudadana nutre y provee legitimidad a las decisiones gubernamentales: por un lado, fomenta una mayor

⁹⁶ Vid. OROZCO Henríquez, J. Jesús, “Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”, *Op. Cit.*, pp. 187 a 191.

⁹⁷ Para mayor profundidad sobre el tema, consultar FLORES, Imer, et al., “Crisis, fortalecimiento y valores de la democracia”, en “LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA”, 1998, IFE, pp. 101 y 102 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1161/7.pdf>

⁹⁸ Es importante hacer notar que para Imer B. Flores la transición de una democracia como protección hacia democracia como participación significa un retroceso. Sin embargo, para nosotros dicho movimiento es visto como un avance, pues genera una democracia más flexible, receptiva y funcional.

inclusión de las distintas voces sociales, lo cual permite disminuir la falibilidad de los actos de gobierno; asimismo, genera vías de comunicación entre población y gobierno, lo cual reafirma a la primera que el segundo obra en su beneficio. El reconocimiento de legitimidad⁹⁹, a su vez, genera una comprensión mutua y promueve la colaboración entre gobernantes y gobernados¹⁰⁰.

La democracia como participación, o democracia participativa, no sólo extiende los beneficios de la decisión política a los sectores sociales preponderantes en un país, sino que también permite a cada ciudadano el convertirse en un actor relevante, al estar facultado para iniciar procesos jurídicos y políticos, lo cual fomenta en éste la preocupación por su entorno social y promueve su involucramiento en decisiones que afectan a la colectividad.

No se soslaya que la participación ciudadana puede venir aparejada de inconvenientes y costos, tales como parálisis gubernamental, considerables erogaciones, polarización social, entre otros. Sin embargo, consideramos que tales problemas, de suceder, representan elementos colaterales de un auténtico proceso de discusión democrática en el cual diferentes puntos de vista son tomados en cuenta, donde existe el espacio para que cualquier minoría exprese su opinión y donde las políticas públicas son mejor evaluadas y consensadas.

En nuestra opinión, la redacción final de los preceptos constitucionales que se han discutido, al limitar la influencia de la mayoría de la población en las decisiones de gobierno, no sólo va en contra de los ideales populares enarbolados en la revolución mexicana, plasmados en los debates del

⁹⁹ Vid. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, "*Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la cooperación española para el desarrollo*" s.p.i en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Gobernabilidad_Baetica.pdf, pp. 6-13 y 30

¹⁰⁰ Vid. MERINO, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", Op. Cit. pp. 41 a 49 y MARÍÑEZ Navarro, Freddy, "Legitimidad democrática para la inclusión ciudadana" en la conferencia impartida en el 12e Foro de Biarritz, Santo Domingo, República Dominicana. Octubre 2011, en <http://www.freddymarinez.com/docs/BIARRITZ-LEGITIMIDAD-FREDDY.pdf>

constituyente ya analizados, sino que además repercutió en una desvinculación paulatina entre gobernantes y gobernados, como lo reflejan la baja participación política¹⁰¹ y la casi nula denuncia de delitos.

Lo anterior se sostiene pues, por un lado, consideramos que la baja participación ciudadana al celebrarse contiendas electorales evidencia que la mayoría de la población votante desaprueba la forma en la que los gobernantes han desempeñado el cargo que se les confirió, sintiendo que los órganos de gobierno no representan sus intereses, y que al no haberse tomado las medidas necesarias para restablecer la confianza retirada por los electores, una mayoría de ciudadanos perdieron el interés por participar en la elección de gobernantes.

Convicción que reforzamos con la cifra de la encuesta Nacional de Victimización y Percepción Social 2012 en la que, del 87.1% de los ciudadanos que respondieron que no denunciaron un delito, 63.2% fue por: “por miedo a que le extorsionaran”, por considerarlo “una pérdida de tiempo”, por considerar que se trata de “tramites largos y difíciles”, por “desconfianza en la autoridad” y “por actitud hostil de la autoridad”.

Cifras que consideramos que demuestran que, aun en situaciones en las que se ven vulnerados los derechos de los ciudadanos, la amplia y longeva desvinculación que se ha generado entre gobernados y gobernantes ha generado un rechazo de los primeros a los segundos.

En ese sentido, se observa a la participación ciudadana como un excelente medio para reducir la brecha existente entre gobernantes y gobernados, y si bien algunas fuerzas políticas en México han presentado iniciativas para establecer mecanismos de participación ciudadana¹⁰², éstos

¹⁰¹ Para referirnos a la baja participación política, se cita el caso de las elecciones federales en 2006 y 2009 donde el porcentaje de votos emitidos, respecto al total del padrón, fue de 57.72% y 44.61% respectivamente. Para abundar en las cifras sobre la participación electoral en las elecciones de 2000 a 2009, verificar las estadísticas que posee el Instituto Federal Electoral en <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>

¹⁰² Se menciona, entre varios ejemplos, las iniciativas presentadas en 2006 y 2012 por el Grupo Parlamentario del Partido del a Revolución Democrática, en la que propuso elevar a rango constitucional la revocación de mandato.

han sido ineficaces¹⁰³, rechazados e incluso abolidos¹⁰⁴, pues los controles políticos se han reservado para los órganos gubernamentales o para los partidos políticos.

Asimismo, es posible observar que en este país existen muy pocos medios jurídicos para que los ciudadanos puedan directamente influir en el diseño de legislación desarrollada por el Congreso local o federal, políticas públicas llevadas a cabo por el ejecutivo y jurisprudencia desarrollada por órganos de gobierno con funciones jurisdiccionales¹⁰⁵, lo cual impide generar una relación directa entre las necesidades de la población y los actos gubernamentales.

Desde nuestro punto de vista, generarle la posibilidad a la sociedad para participar en los actos de gobierno daría inicio a una nueva forma para ejercer la política mexicana, en la que las decisiones gubernamentales se nutrirían de un mayor número de voces sociales, implementándose así un vínculo de comunicación entre gobernantes y gobernados.

En ese sentido, proponemos a la revocación de mandato popular para los representantes ciudadanos como un medio para promover dicha comunicación, pues consideramos que este dispositivo, al permitir sancionar a aquéllos que no tomen en cuenta los intereses de los distintos grupos sociales, puede generar formas de alinear intereses y deseos entre la población civil y los voceros del pueblo en el gobierno, por las siguientes razones:

¹⁰³ Se dice lo anterior pues la legislación de participación ciudadana del Distrito Federal, que en principio es la más avanzada del país, cogió muchos vicios de la democracia representativa, pues volvió a las decisiones populares expresadas en los mecanismos de participación “no vinculantes” para el gobernante en turno.

¹⁰⁴ Por ejemplo, el mecanismo de revocación de mandato contemplado en la Ley Electoral de Chihuahua, que fue declarado inconstitucional en 2009, como se analizará en el Capítulo IV de esta Tesis.

¹⁰⁵ No se obvia que de manera personal (y muy recientemente de manera colectiva en algunos casos) a través del amparo se pueden impugnar las leyes emitidas por el Poder Legislativo, las sentencias emitidas por el Poder Judicial y algunos actos administrativos del Poder Ejecutivo; sin embargo, por un lado, dicha inconformidad, de ganarse, sólo surte efecto para las personas que la interpusieron, nunca de manera general, por otro, si bien se puede impugnar una sentencia emitida por el Poder Judicial Federal o Local, a la población no le es posible intervenir en la formulación de criterios que llamamos jurisprudencia. Razón por la que sostenemos que a la ciudadanía no se le permite incidir de manera directa en los actos de gobierno antes descritos, lo cual consideramos inconveniente. Por último, si bien en algunos Estados de la República se han implementado leyes que regulan la iniciativa ciudadana, estos mecanismos no tienen fuerza vinculante para generar una ley, solamente proponerla, ni tampoco han podido permeare la legislación federal.

En primer lugar, con esta forma de participación ciudadana, se lograría modificar la manera en la que se ha entendido políticamente la función de los representantes, pues los gobernantes en general creen que la función que ejercen al legislar depende de *su* propio análisis de las necesidades sociales y, por tanto, lo consideran el acatar los deseos populares un acto potestativo y no obligatorio. La revocación de mandato generaría conciencia en gobernantes y gobernados, como propone la teoría constitucional latinoamericana reseñada en capítulos previos, que la razón de la existencia de la representación política encomienda dada a los legisladores es la de escuchar los intereses del pueblo, no la de tomar decisiones que atiendan únicamente sus propios deseos, por lo que dicho mecanismo podría modificar el paradigma de autosuficiencia en la que viven los gobernantes mexicanos.

Asimismo, consideramos que si existiera un medio coercitivo ciudadano para sancionar a los diputados y senadores¹⁰⁶ que no representaran los intereses e inquietudes de sus electores, se generaría a mediano y largo plazo una identidad del representante hacia al representado y, de esta forma, una alineación de intereses entre éstos.

Lo anterior se afirma pues en toda relación laboral o el desempeño de un cargo, la necesidad de percibir un salario y el miedo a perder esa fuente de ingreso son fuertes condicionantes que motivan a un trabajador a desempeñar correctamente la función encomendada. Sin embargo, en el paradigma que se ha establecido en las democracias representativas (incluida la mexicana) el representante considera únicamente relevantes *su* voluntad y la de *su partido* para la toma de decisiones políticas, no la de sus representados. Esta creencia se ha visto tácitamente robustecida por el hecho que, sin importar que exista o no una efectiva representación de los intereses populares, no existe una acción ciudadana que pueda sancionar jurídicamente el desempeño que tenga el diputado o senador al llevar a cabo sus funciones.

¹⁰⁶ Se plantea únicamente este control para esta clase de servidores porque de los tres poderes que conforman el gobierno, en estos dos cargos es en quienes recae de manera más evidente la obligación-función de escuchar a la población que los eligió y reproducir esta voz en los órganos correspondientes.

Por esta razón, consideramos que de existir esta figura de participación ciudadana, la presión que podría ejercer el pueblo (el contratante) hacia los representantes (los empleados) para realizar una efectiva escucha de las necesidades ciudadanas, pues se tendría la capacidad de destituirlos en caso de desempeñar de manera insatisfactoria el cargo, promovería en dichos servidores públicos razones de peso para seguir los lineamientos dictados por el electorado.

Asimismo, estimamos que de ser posible la revocación del mandato de los diputados y senadores, se lograría generar un contrapeso a la influencia que ejercen los factores reales de poder¹⁰⁷ sobre los partidos políticos y la asamblea de representantes, permitiéndole a los ciudadanos el ejercer un medio de presión para desviar el interés del Congreso hacia sus necesidades y limitar el control que los partidos políticos han ejercido sobre los voceros del pueblo¹⁰⁸.

Con este objetivo en mente creemos que sería útil y congruente establecer a la revocación de mandato como un derecho ciudadano reconocido en la Constitución, contemplada como un derecho político que siguiera los lineamientos que se presentan a continuación:

- a) Ser reconocida a nivel constitucional (federal y estatal) como un derecho ciudadano y al mismo tiempo como un procedimiento de destitución de los senadores y diputados.

¹⁰⁷ A manera de ejemplo de la presión política ejercida por los factores reales de poder, se menciona la influencia que han ejercido los dueños de los medios de comunicación pasiva, los primeros mandatarios de otros países, los dueños de las grandes instituciones financieras y los líderes de las grandes confederaciones de sindicatos, los cuales en repetidas ocasiones han logrado manipular la voluntad legislativa para favorecer únicamente sus intereses y no los del resto de la población.

¹⁰⁸ Como un ejemplo del poder de revocatoria de mandato (no legislado) que tienen los partidos se cita los casos de Ethan Peña Corona, Rubén Escamilla Salinas, Francisco Moreno Merino y Ana Liz Ávalos García, respecto de las elecciones a representantes populares del año 2012, donde la presión de los dirigentes internos debido a las equivocaciones que cometieron en la contienda, forzó a la renuncia al cargo o candidatura de representantes que se les había asignado.

- b) Ser regulada en cuanto a requisitos esenciales desde el plano constitucional, dejando únicamente a la ley secundaria el papel para ajustar cuestiones accesorias.
- c) Ser presentada en una solicitud avalada de menos por al menos el 2% de la población electoral que habite el territorio representado por el diputado o senador a evaluar¹⁰⁹¹¹⁰.
- d) Sólo poderse presentar pasado un tercio del inicio del mandato otorgado¹¹¹.
- e) Ser llevada por el tribunal electoral local o el tribunal electoral federal, dependiendo del tipo de mandato que el servidor esté desempeñando. A esta autoridad únicamente se le otorgaría la facultad para recibir y calificar los requisitos de forma; en ningún momento se le reconocería la facultad de analizar los motivos y validez de la destitución a decidir.
- f) Para que el proceso tenga validez, deberán participar en él por lo menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos que acudieron a votar en la elección del representante¹¹².
- g) Por último, y más importante, creemos que la condición para hacer efectiva la revocación del mandato del representante sería que votaran por hacerla efectiva un número mayor de ciudadanos que

¹⁰⁹ Respecto a los diputados o senadores elegidos por representación proporcional o por primera minoría, pensamos que puesto que la encomienda constitucional de fungir como representante va asociada a una población en específico, esta última posee el mismo derecho de destituirlos como a los diputados y senadores elegidos por mayoría relativa.

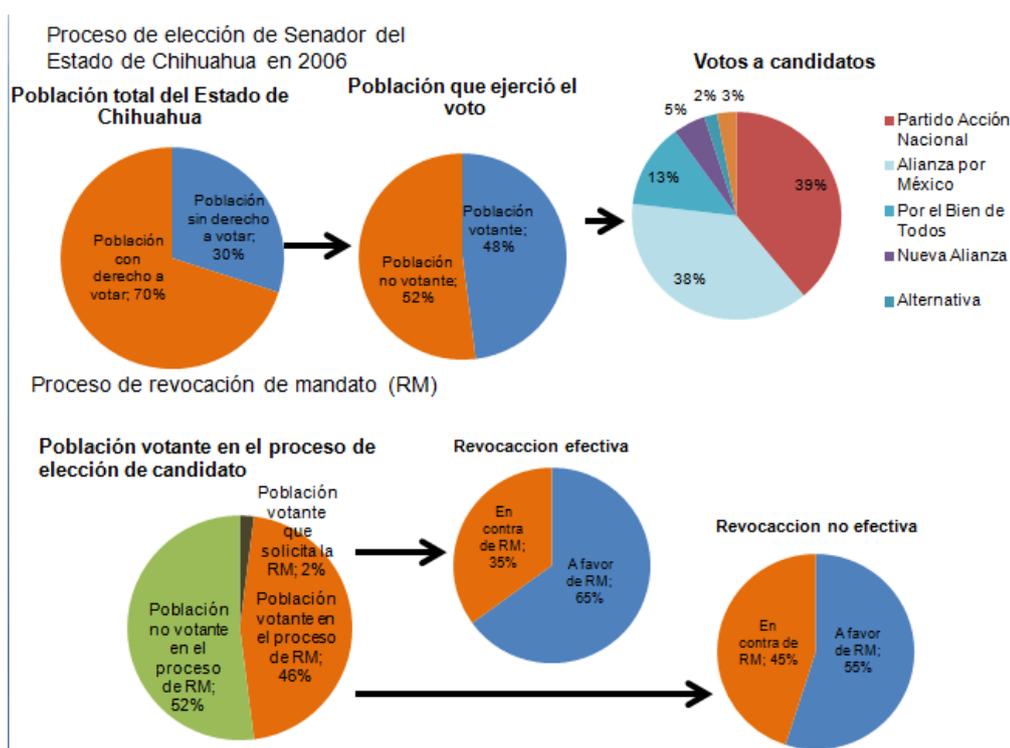
¹¹⁰ Se propone esta cifra de 2% pues homologamos el criterio que se ha utilizado en otras leyes de participación ciudadana, como la del Distrito Federal, Colima, Chiapas, etc.

¹¹¹ Se proponen este límite temporal, pues se considera que es pertinente permitirle al representante ejercer el primer tercio de ejercicio del cargo, para darle la oportunidad de mostrarle a sus electores su capacidad como vocero de sus intereses.

¹¹² Planteamos esta cláusula de participación mínima, pues la consideramos indispensable para no volver a este derecho ciudadano un instrumento para generar ineficaz el cargo obtenido por el representante.

aquéllos que no votaron a su favor (sin incluir abstenciones) en la contienda en la que resultó elegido¹¹³.

Con el objetivo de clarificar el procedimiento que proponemos, se detalla la siguiente imagen en la que paso a paso se muestran los porcentajes reales de la elección que aconteció en 2006 respecto de la contienda por el cargo de senador en el Estado de Chihuahua, el número de ciudadanos que compitieron por el cargo y el número de votos obtenidos en el proceso. Por último, se detallará el hipotético caso en el que se iniciara un proceso de revocación en su contra, el número de votos para iniciar el procedimiento, el número para hacerlo válido y, al final, los votos que podrían haber generado su revocación, o, en el caso contrario, su confirmación tácita.



De esta manera, en el caso de elección de senador en el Estado de Chihuahua, para revocar al representante electo en el año 2006, se hubiera necesitado más de 61% de sufragios para destituirlo, pues fue el 39% de la

¹¹³ Este parámetro se propone, pues consideramos que de esta forma se lograría mostrar la pérdida de confianza por parte de la población hacia dicho servidor público; es decir, se probaría que la gente que lo encomendó para representar sus intereses en el Congreso, ha perdido la confianza en su desempeño como vocero popular.

población votante la que lo designó, por lo que es la que sería capaz de retirarle la confianza que depositó en él.

Lo anterior se menciona pues consideramos que sería un primer paso para acoger a un pueblo políticamente vivo, el cual no está siendo escuchado, e impulsar dichos servidores públicos una obligación reconocida en el artículo 51 constitucional la cual concatenada con el artículo 73 les confiere la facultad (obligación) de representar al pueblo, entre otras cosas, para expedir las leyes que normen la vida de los destinatarios. Actuación que se propone, debe rebasar los límites formales para representar a la población que los eligió, rescatando un efectivo esquema político, en el que el poder de los ciudadanos remplace a aquél que se han adjudicado los partidos políticos, alineando los intereses del legislador no únicamente con los mediadores políticos entre el pueblo y el gobierno, sino también con el pueblo mismo.

En suma, el concepto de soberanía y la manera en la que se ha ejercido han transitado progresivamente hacia un esquema más incluyente y plural. En México, los Constituyentes de 1857 y 1917 tuvieron en mente un gobierno popular al crear la Ley fundamental, como se discutió en este capítulo. Sin embargo, la redacción final de la Constitución de 1917 terminó por reflejar una confusión entre los conceptos de pueblo y nación que resultó en la instauración de un gobierno de corte representativo y, paulatinamente, la desvinculación de los intereses de los gobernantes y los gobernados.

Desde nuestro punto de vista, la revocación de mandato representaría un control político ciudadano que fomentaría el reencuentro de la función de los legisladores como la obligación de representar los intereses populares, y no como la potestad de tomar decisiones discrecionales. La instauración de dicha medida de participación abriría la posibilidad de que el sistema se nutriera de la pluralidad social y de generar leyes que respondieran mejor a las necesidades sociales, alcanzando así la plena efectividad del artículo 39 constitucional.

CAPÍTULO CUARTO

El caso de Chihuahua: su Constitución y Ley Electoral

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, consideramos que la revocación de mandato es un control ciudadano hacia su gobierno que permite alinear los intereses entre representantes y representados; dicho control, se propone, promueve la generación a mediano plazo de una identidad entre pueblo y gobierno y una ciudadanía más activa sobre las decisiones políticas nacionales.

En el presente capítulo analizaremos la revocación de mandato como derecho ciudadano que le fue reconocida constitucionalmente a la población del Estado de Chihuahua, la acción de inconstitucionalidad presentada por el procurador General de la República contra esta figura y los argumentos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación utilizó para determinar que esta prerrogativa popular era contraria al espíritu de la Constitución Federal.

En un último apartado, se mostrarán las razones por las que creemos que la revocación de mandato popular no sólo coincide con el espíritu del Poder Constituyente de generar una democracia efectiva, sino que además era un excelente primer paso para generar una democracia popular que respondiera a los deseos de los ciudadanos.

El proceso de inconstitucionalidad.

El treinta de agosto de mil novecientos noventa y siete, en el Estado de Chihuahua, se presentó una iniciativa por parte del Partido de la Revolución Democrática en donde señaló que *“la democracia y la sociedad abierta a la competencia política son los ideales útiles para minar las cosmovisiones de los partidos que, autoconciéndose como rectores de la sociedad, obstruyeron el libre desenvolvimiento de los seres humanos”*; de esta manera, propusieron que la democracia participativa reconocida previamente en la Constitución

estatal a través del plebiscito, referéndum y consulta popular estaba incompleta si no se le añadía la revocación del mandato popular.

Lo anterior fue planteado pues se estimaba que la revocación de mandato popular era *“el antídoto más eficaz contra la indolencia y la incuria en la que frecuentemente caen los gobernantes una vez electos y la impunidad e irresponsabilidad que caracteriza a gran parte de los gobiernos (previos)”*. Así, se proponía esta figura de participación *“como un buen estímulo a los derechos de los ciudadanos y un elemento coercitivo para que los gobernantes se apegaran a la legalidad y cumplan con sus responsabilidades”*.

La razón principal que los diputados estatales tuvieron para presentar dicha iniciativa fue que debido a la inseguridad que vivía el municipio de Jiménez, Chihuahua, era necesario reconocerle a la ciudadanía la posibilidad de remover la confianza de un servidor público electo por votación popular antes de que su mandato terminara y, por tanto, removerlo de su cargo.

De esta forma, la revocación del mandato sería un derecho ejercitable a partir de una solicitud presentada por un conglomerado de ciudadanos (nunca menor al diez por ciento de los inscritos en el padrón) de la instancia de gobierno de la cual se trate, a partir de la cual se podría tener por revocado el mandato del servidor público cuando más de la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón así lo determinaran.

Dicha reforma fue aprobada y sancionada, siendo reconocida en el ordenamiento estatal como un derecho ciudadano. Dicha prerrogativa popular, al no haberse presentado objeción alguna por parte de los otros dos poderes estatales, pasó a ser parte de los derechos electorales de los ciudadanos chihuahuenses. Esa facultad fue establecida de la manera siguiente en la Constitución Estatal:

“Artículo 21.- Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

1.- Votar en las elecciones populares del Estado, así como participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato” (el subrayado no es de origen).

“ Artículo 27.- La soberanía del Estado, reside, originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los poderes establecidos en esta Constitución.

Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita por el diez por ciento de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso, y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo. Se tendrá por revocado el mandato cuando en el proceso correspondiente más de la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón así lo determinen. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el gobernador, cualquiera que sea su carácter, los diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas en su intervención en el proceso electoral” (el subrayado no es de origen).

“Artículo 39.- 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” (el subrayado no es de origen).

Asimismo, el artículo segundo transitorio de dicho decreto establecía:

“La ley reglamentaria de revocación del mandato de los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 27 deberá expedirse dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto”.

Así, desde el tres de septiembre de mil novecientos noventa y siete los ciudadanos del Estado de Chihuahua contaban con el respaldo constitucional local para revocar el mandato de sus gobernantes como una consecuencia a su mal gobierno o poca representatividad en el ejercicio de sus funciones. De manera ejemplar, si bien contaba con requisitos de procedibilidad ligeramente altos, el Estado de Chihuahua marcó un hito en figuras de participación ciudadana en México, reconociéndole a su población a través de una figura concreta y no sólo en la retórica política un papel de poseedor de la soberanía; poder que, se estableció, podía ser invocado y decidido por la población misma con el resultado de la pérdida de confianza del representante.

En la misma reforma se dispuso que la ley reglamentaria de este derecho ciudadano tendría que ser expedida seis meses después de la reforma constitucional. Frente a tal reforma no se presentó inconformidad alguna por parte de las autoridades que estaban facultadas para ello.

En el dos mil nueve, pasados doce años de que hubiera quedado firme la revocación de mandato popular en manos de los ciudadano, se hicieron modificaciones a la ley electoral estatal en la que se reglamentó la revocación de mandato de la manera siguiente:

“TÍTULO CUARTO

DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR

Artículo 386

1. Se entiende por revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, el procedimiento por el cual los ciudadanos del Estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente.

2. Es procedente la revocación cuando haya transcurrido la tercera parte o más del periodo para el cual fue electo el funcionario.

3. La solicitud de revocación deberá estar suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, el distrito, el municipio, o la sección, según se trate de remover, respectivamente, al gobernador; los diputados; los presidentes municipales, presidentes seccionales, regidores o síndicos.

Artículo 387

1. La solicitud para remover la revocación de un funcionario público electo mediante el voto, podrá presentarse tan pronto como haya transcurrido una tercera parte del periodo que para cada caso establezca la Constitución Política del Estado; y cumplir además con los siguientes requisitos:

a) Dirigirse al Instituto Estatal Electoral;

b) Identificar al funcionario o funcionarios de elección popular. En este caso la solicitud deberá ir firmada por los ciudadanos y acompañada de copia, de ambas caras, de su credencial de elector para votar, y

c) La causa o causas por virtud de las cuales inician el proceso de revocación. Para este efecto, los iniciadores del proceso deberán invocar las causas previstas en la legislación aplicable: En el caso de Gobernador y diputados, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua para la procedencia de juicio político; y en los casos de presidentes municipales, síndicos y regidores, en el Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

2. Recibida la solicitud el Instituto Estatal Electoral, por medio de su Consejo General, calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud. Para tal efecto el Instituto Estatal Electoral analizará de oficio lo siguiente:

a) Si la solicitud se ha promovido con posterioridad a que haya transcurrido una tercera parte del periodo constitucional para el cual fue electo el funcionario sujeto a remoción;

b) Si el número de ciudadanos promoventes alcanza el porcentaje requerido, y

c) La expresión de causas que se invocan para solicitar la revocación, requisito sin el cual se desechará de oficio.

3. Si la solicitud no cumple con los requisitos señalados en este artículo, el Instituto Estatal Electoral, de oficio, la declarará improcedente. Si el Instituto

Estatut Electoral no acuerda y determina su procedencia en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud se considerará aceptada.

Artículo 388

Una vez admitida la solicitud, se ordenará la consulta de inmediato, de acuerdo a los siguientes plazos:

- a) Si afecta al Gobernador del Estado, dentro de los 60 días posteriores a dicha declaración.*
- b) Si afecta a uno o más diputados, dentro de 45 días posteriores a dicha declaración.*
- c) Si afecta a un presidente municipal, presidente seccional, regidor o síndico, dentro de los 30 días posteriores a dicha declaración.*

Artículo 389

1. El voto será libre, secreto y obligatorio. Votarán por un “sí” los electores cuya voluntad sea que se revoque el mandato conferido al funcionario de que se trate; y por un “no” los que estén a favor de que continúe en el cargo para el cual fue electo.

2. Para que la revocación del mandato surta sus efectos de destitución, se requerirá una votación emitida superior al número de sufragios que el funcionario impugnado obtuvo para triunfar en las elecciones. En caso contrario, quedará ratificado y ya no podrá ser objeto de un nuevo procedimiento revocatorio.

Artículo 390

El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo del resultado y ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Así mismo, ordenará se publique que ha procedido la revocación a efecto de que conforme a la Ley se proceda a sustituir al funcionario. Para el caso de que la revocación haya sido rechazada, igualmente se procederá a su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Si se impugnan los resultados el Tribunal Estatal Electoral, en lo conducente, acatará lo establecido en este artículo”.

Este procedimiento de revocación de mandato, a diferencia de algunos que se han reproducido en otros Estados de la República¹¹⁴, tenía las características innovadoras de poder remover a cualquier servidor elegido popularmente por medio de una solicitud presentada por ciudadanos que estuviera fundada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua para la procedencia de juicio político; en los casos de presidentes municipales, síndicos y regidores, la ley reglamentaria preveía que la inconformidad debería de estar fundada en el Código Municipal para el Estado de Chihuahua; para este procedimiento la autoridad electoral únicamente fungiría como el revisor de los requisitos de forma, no de fondo.

¹¹⁴ Al respecto, por mencionar algunos, cabe citar los casos de las Constituciones de Aguascalientes (artículo 66); Baja California (artículos 27 fracción IX, 49 fracción VIII y 86); Baja California Sur (artículo 64) y San Luis Potosí (artículo 129). Se reconoce el caso de la Constitución de Sinaloa en el que se permite al electorado el solicitar a las autoridades superiores la remoción de un servidor público por ellas nombrado; sin embargo, como la potestad última es de la autoridad y no de la ciudadanía, sentimos que la soberanía popular no es cabalmente respetada.

Sin embargo, a pesar del avance político que dichas modificaciones representaban, el Ejecutivo Federal, vía el procurador General, consideró que eran contrarias al espíritu del constituyente de 1917 y por tanto debían ser eliminadas del orden jurídico nacional.

Acción de inconstitucionalidad 63/2009
y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

El nueve de octubre de dos mil nueve se interpusieron tres acciones de inconstitucionalidad, la que destaca para este estudio fue la acción adyacente que presentó el procurador General de la República, unido a la petición realizada por los diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, que buscaban declarar nulas las modificaciones realizadas a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua en el decreto 733/09 VI P.E (publicado en el Periódico Oficial de dicho estado el doce de septiembre de dos mil nueve como) por estimarlas contrarias a la Constitución Federal. En ese sentido, los alegatos presentados por el procurador iban dirigidos a la inconstitucionalidad de los artículos que reglamentaban la revocación de mandato.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su presidente, admitió las demandas presentadas por los inconformes, la turnó al Pleno de la Corte y designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para la elaboración del proyecto. El primero de diciembre de dos mil nueve se resolvió en sesión declarar la inconstitucionalidad, entre otros, del Título Cuarto de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en específico de los artículos 386 a 390 los cuales regulaban los requisitos, procedimientos y consecuencias de la revocación de mandato popular, lo cual condensó en los siguientes dos argumentos:

“Con base en lo expuesto se determina que las disposiciones combatidas son violatorias de la Constitución Federal... (ya que ésta) sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden las

disposiciones combatidas, lo que implica que las disposiciones combatidas establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional (pues) si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, también lo es que sólo autoriza su aplicación a través de los medios (establecidos en) el artículo 109...”

*“Asimismo... la destitución de los servidores electos mediante el voto, se puede obtener a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas, que la propia legislación estatal regula; esto es, los artículos reclamados concretamente el numeral 387, señalan que para la revocación de Gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político... (así) la destitución, se puede obtener mediante el diverso procedimiento denominado juicio político... (p)or ende... sólo mediante los procedimientos (que) fijó el Constituyente Permanente en el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en la legislación de la Entidad, en el caso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Chihuahua (se puede obtener su destitución), de ahí la inconstitucionalidad de la figura que ahora se analiza.(Lo mismo ocurre con los servidores públicos a nivel municipal)”*¹¹⁵

Argumentos en contra de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La acción de inconstitucionalidad, a nuestro parecer, tuvo vicios de forma y fondo que de haberse advertido por el máximo tribunal hubieran resultado en la confirmación tácita de la figura de revocación de mandato; por esta razón, se expondrán las deficiencias procedimentales y sustantivas que, a nuestra consideración, influyeron de manera determinante en el sentido de la ejecutoria:

1. En lo relativo al procedimiento a seguir en la acción de inconstitucionalidad, se considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió de haber desestimado la solicitud presentada por el Procurador General de Justicia, pues de la interpretación hecha se vislumbra que los argumentos del promovente no iban encaminados a atacar la forma en la que se estableció el procedimiento de la revocación de mandato; en cambio, los argumentos del representante social federal iban encaminados a rebatir la

¹¹⁵Cfr. Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009 en http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/AI_63-2009_64-2009_Y_65-2009.pdf

incompatibilidad del derecho de participación ciudadana con la Constitución Federal; actuar que se estima era inoperante por extemporáneo, pues el momento de atacar el derecho plasmado en la Constitución local era treinta días después de la reforma pactada en 1999 respecto a los derechos políticos del ciudadano, no en la elaboración del procedimiento de la prerrogativa popular para destituir a sus representantes¹¹⁶

Lo anterior se menciona pues del título II, Capítulo I de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula los procedimientos de las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, se advierte que respecto a las Acciones de Inconstitucionalidad dispone:

“ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. - - - En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

“ARTÍCULO 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. - - - Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad”.

En ese sentido, las causales de improcedencia y sobreseimiento que atañen a las Acciones de Inconstitucionalidad, se menciona:

“ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales (así como las acciones de inconstitucionalidad) son improcedentes:

*...
VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21,*

*...
En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio”.*

¹¹⁶Idem

“ARTÍCULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

*...
II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia...”.*

“ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

*...
II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior...”.*

Por las razones antes mencionadas estimamos que el área de trámite de la Suprema Corte tendría que haber negado la admisión de la demanda adjunta presentado por el Procurador General de la República en la que atacaba el fundamento de revocación de mandato, pues tendría que haber advertido que el objeto de la inconstitucionalidad de mandato no era la forma en la que se regulaba el procedimiento del derecho ciudadano, sino el derecho mismo; por lo que de acuerdo al artículo 21 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta tendría que haber sido desechada pues, como ya se dijo, la fecha para interponer el recurso era treinta días después la publicación de la reforma constitucional en el periódico oficial de Chihuahua, es decir, en el año de 1997.

Por otra parte, de la sentencia en estudio se advierte que la Suprema Corte, al declarar fundados los argumentos presentados por el Procurador General, determinó no sólo la invalidez de los plazos, porcentajes, autoridades y consecuencias que el procedimiento de participación ciudadana conllevaban; en cambio, a la luz de los agravios expuestos determinó la invalidez total de la revocación de mandato; actuar que a nuestra consideración fue un exceso en las atribuciones que el artículo 105 constitucional, en su fracción II le otorgaba a dicho tribunal federal, pues de los efectos que se suscribieron en la ejecutoria se advierte que no sólo se declararon como inconstitucionales los artículos 386 a 390 de la ley electoral local, sino que también se removieron del sistema jurídico local los numerales 27 párrafo último y 37 párrafo IV de la Constitución del Estado de Chihuahua, lo anterior pues de los efectos que la Corte decidió darle a su ejecutoria, se advierte que estatuyeron:

“...Asimismo, se determina la inaplicación de los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua: 27, párrafo último, que indica “Es revocable el mandato de los servidores públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario, para estos efectos quedan comprendidos en la categoría de servidores públicos revocables de mandato, el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación”; 37, párrafo cuarto en la porción normativa que indica “revocación de mandato...””.

La crítica procedimental que se hace respecto a los efectos retroactivos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le dio a su ejecutoria, encuentra sustento jurídico en la fracción II de la Constitución Federal, que dice:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

*...
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

*...
La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia...”*

En ese mismo sentido está redactado el artículo 45 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el cual refiere:

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - - - La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

Asimismo, encontramos apoyo a *contrario sensu* en la jurisprudencia emitida por el mismo Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la

Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de dos mil ocho, página quinientos ochenta y siete, que dice:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL. *Si se tiene en cuenta, por un lado, que el Máximo Tribunal del país cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias en el marco de las acciones de inconstitucionalidad, conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS." y, por otro, que acorde con el segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.", es indudable que este Alto Tribunal está en condiciones de dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos".*

De lo que se analizó con antelación creemos que, además del inconveniente que debió de haber encontrado para admitir la demanda, la Suprema Corte indebidamente dio efectos retroactivos a la ejecutoria en la que resolvió la inconstitucionalidad del derecho ciudadano local, actuar que a nuestro parecer no fue apegado a derecho, razón por la cual estimamos que el procedimiento llevado por la Corte, así como los efectos dados a la ejecutoria, fueron inconstitucionales.

2. Analizando el fondo de la sentencia que estudiamos, creemos también que no sólo existieron elementos de forma o de procedimiento que pudieron haber sido suficientes para no admitir o declarar el sobreseimiento del recurso. En cambio, también creemos que hubieron elementos suficientes desde la perspectiva normativa sustantiva, así como experiencias internacionales que la Suprema Corte pudo haber analizado, y que a nuestro parecer hubieran influido

de manera determinante para modificar el sentido de la ejecutoria que hemos venido diseccionando.

En primer término, haciendo referencia al análisis del derecho internacional, creemos que la Corte no analizó debidamente el nuevo derecho otorgado en la reforma constitucional estatal como una prerrogativa política fundamental. Lo anterior se afirma pues de acuerdo a Luigi Ferrajoli en relación a cuáles son los derechos políticos, este autor los define como aquéllos “...reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el derecho de voto, el de sufragio pasivo, el derecho de acceder a los cargos públicos y en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se fundan la representación y la democracia política”.¹¹⁷

Es decir, los conceptos que componen la definición antes transcrita (voto, sufragio, cargo público, derecho potestativo, autonomía política, representación y democracia) establecen relación directa con el concepto de revocatoria del mandato, definición que nos ayuda a confirmar su carácter de derecho eminentemente político, pues le permitía al ciudadano ejercer una relación directa con su representante a través de un sufragio popular.

Tal es así, pues aun cuando dicho derecho no hubiera sido regulado por una ley secundaria (Ley Electoral estatal) el derecho ya formaba parte de las prerrogativas del ciudadano y por lo tanto tendría que haber sido respetado como tal (como se analizó en el apartado anterior de irretroactividad).

Dicho criterio se vio reforzado con la opinión consultiva 7/86, en la cual el Gobierno Costarricense formuló la siguiente pregunta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

¿Debe considerarse que el derecho consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos está ya garantizado en su libre y pleno ejercicio a todas las personas que se encuentran bajo la

¹¹⁷ FERRAJOLI, Luigi, “Los fundamentos de los derechos fundamentales” Ed. Trotta, España, 2001, p. 19 y ss.

jurisdicción del Estado costarricense, según se desprende de las obligaciones que para nuestro país contiene el artículo 1° de dicha Convención?

En respuesta a dicha interrogante, se cita el voto concurrente del jurista Piza Escalante, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien en relación a la interpretación extensiva de los derechos, así como de su exigibilidad (en la opinión consultiva 7/86), razonó lo siguiente:

“36. En este aspecto, me parece que el criterio fundamental es el que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. Ese criterio fundamental - principio pro homine del Derecho de los Derechos Humanos-, conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción, de manera que si, en los términos en que está definido por la Convención el derecho de rectificación o respuesta, podría ser aplicado aun a falta de las referidas "condiciones que establezca la ley", es un derecho exigible per se. (...) 38. Con otras palabras, el derecho de rectificación o respuesta es tal que nada impide respetarlo y garantizarlo, valga decir aplicarlo y ampararlo, aun a falta de ley reglamentaria, mediante simples criterios de razonabilidad; al fin de cuentas, la propia ley, al establecer las condiciones de su ejercicio, tiene que sujetarse a iguales limitaciones, porque de otra manera violaría ella misma el contenido esencial del derecho regulado y, por ende, el artículo 14.1 de la Convención...”.

Así, en su calidad de derecho fundamental, la Suprema Corte no lo ponderó a la luz del orden regional interamericano que lo ponía bajo la tutela de la Convención Americana de Derechos Humanos, protección que de acuerdo a su primer y segundo numeral establecían:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. - - -1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. - - -Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas

legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Asimismo, el artículo 23 de dicha Convención señala:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: - - -a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”.

De esa manera, la Suprema Corte tendría que haber analizado el derecho político otorgado por la Constitución local como un derecho fundamental reconocido por una disposición interna y debería de haberlo protegido como tal. Lo anterior pues desde el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encontraba ratificada, y de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Federal debía ser considerada como “ley suprema de la Unión”.

Lo anterior debió de haber llevado a la Suprema Corte a interpretar un derecho político como fundamental, protegerlo e interpretarlo a la luz del artículo 29 de la Convención antes citada, que establece:

“Artículo 29. Normas de Interpretación. - - -Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: - - -a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; - - -b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; - - -c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y - - -d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

Dicho criterio se encuentra reforzado con el criterio que la Corte Interamericana sostuvo en la Opinión Consultiva OC-5/85, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, frente a la pregunta:

¿Está permitida o comprendida la colegiatura obligatoria del periodista y del reportero, entre las restricciones o limitaciones que autorizan los artículos

13 y 29 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS?; ¿Existe o no compatibilidad, pugna o incongruencia entre aquellas normas internas y los artículos citados de la CONVENCIÓN AMERICANA?

En ese caso en específico, la Corte Interamericana, en su párrafo 52, decidió:

“(El) artículo 29 de la Convención... contiene las normas de interpretación, cuyo literal b) indica que ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de: - - - limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados. - - - En consecuencia, si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce...”.

En este apartado, en lo relativo a la interpretación de los tratados internacionales, cabe recordar lo que estatuyen los artículos 2 y 31 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (convenio ratificado por México el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y dos y con entrada en vigor el veintisiete de enero de mil novecientos ochenta), los cuales indican:

“2. Términos empleados. - - - 1. Para los efectos de la presente Convención: - - - a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular...”.

...

“31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. (...). - - -3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: - - - a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones. - - - b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la

interpretación del tratado. - - - c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes...”.

Por último, en relación a la interpretación evolutiva de los derechos humanos, así como de los tratados internacionales (lectura que consideramos que debió de haber sido obligatoria para nuestra Corte Suprema al analizar un derecho político), citamos el caso de las masacres de Ituango vs. Colombia en el que la Corte Interamericana al decidir cómo se interpretaba un derecho, decidió:

“(L)os tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. - - - 156. En este sentido, esta Corte ha afirmado que al dar interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (inciso segundo del artículo 31 de la Convención de Viena), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (inciso tercero del artículo 31 de dicha Convención)”.

Por las razones antes apuntadas creemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía suficientes elementos para advertir que se encontraba analizando un derecho político reconocido no sólo en el derecho nacional, sino que dicha facultad ciudadana también se encontraba protegida por el avance de la interpretación de la Corte Interamericana; por tanto, debió de haberlo contemplado conforme a la normativa internacional antes expuesta. Estos elementos, a nuestro parecer, hubieran dirigido al Tribunal Supremo a una interpretación diversa del artículo 109 constitucional, con lo cual hubiera resultado en una diferente solución de la que decidieron encaminar su ejecutoria.

Dichas experiencias a lo largo del Continente Americano (reseñadas previamente en el capítulo segundo) pudieron haber permitido a la Corte mexicana observar que una nueva forma de entender la política se estaba gestando a nivel regional, que países que comparten nuestras raíces y nuestra historia estaban comprendiendo que la mejor manera de llegar a una estabilidad política, y al ejercicio de una verdadera democracia, era permitiendo

la participación ciudadana, por lo que la Suprema Corte tendría que haber ajustado sus razonamientos buscando dos objetivos: por un lado el no contrariar las normas de derecho internacional regional y, por otra, el no exponerse a ser objeto de un juicio supranacional por haber cometido un hecho internacionalmente ilícito.

Se afirma lo anterior, puesto que si se hace un análisis del derecho internacional en el que México está inmerso, es inevitable observar la Resolución 56/83 aprobada por la Asamblea General de la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexoado por la Asamblea General el 12 de diciembre de 2001, del que se desprende lo siguiente:

“Capítulo I.- PRINCIPIOS GENERALES.

Artículo 1.- Responsabilidad del Estado por sus hechos internacionalmente ilícitos. - - - Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional.

Artículo 2.- Elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado. - - - Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión: - - - a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y - - - b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado.

Artículo 3.- Calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito. - - - La calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional. Tal calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno.

Capítulo II.- ATRIBUCIÓN DE UN COMPORTAMIENTO AL ESTADO

Artículo 4.- Comportamiento de los órganos del Estado. - - - 1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado” (el subrayado no es de origen).

Normativa toda que, de acuerdo al mismo criterio de nuestra Suprema Corte, era de observancia obligatoria; lo anterior se afirma pues meses

anteriores a la resolución del recurso que nos interesa (y desde 1999) el Pleno de la Corte había detallado que las “leyes supremas de la unión” se encontraban integradas tanto por la Constitución Federal, como por los tratados internacionales y las leyes federales. Dicho argumento se encuentra plasmado en la tesis P. VIII/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV de abril de dos mil siete, materia constitucional, que estatuye:

“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales”.*

Como se mencionó anteriormente, por las razones expuestas, creemos que pudieron haber aportado criterios guía para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera fallado en un sentido diferente al que lo hizo buscando, además de las partes procedimentales comentadas en el apartado anterior, el mantenernos en la vanguardia regional y mundial en lo que respecta a cumplimiento de obligaciones internacionales¹¹⁸.

Terminamos la idea señalando lo resuelto por la Corte Interamericana en el año de 2010 (posterior a la decisión de nuestra Corte Nacional), en el que haciendo un análisis minucioso de los derechos electorales de participación directa, dijo lo siguiente:

¹¹⁸ Se estima que era una posición que debió haber acatado la corte nacional, pues de hechos posteriores se advierte que fueron los objetivos del Congreso Federal en la reforma al artículo 1 de la Constitución, así como el acatamiento de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el juicio Radilla Pacheco vs. México vs y en el expediente varios 912/2010 dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“107. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales¹¹⁹ propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. En particular el derecho a una participación política efectiva implica que los ciudadanos tienen no sólo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos. Además se ha reconocido que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención¹²⁰”.

*“...
115. El Tribunal nota que, en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada. En este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho”.*

De los anteriores párrafos se advierte que, en aras de fortalecer la democracia y el pluralismo político, el Tribunal Máximo nacional debió de proirizarla construcción de una democracia efectiva como un medio fundamental para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y, al no hacerlo, trastocó la evolución y adaptación que todo sistema jurídico nacional tiene que generar con su entorno.

Desde otro punto de vista, relacionado con el progreso del sistema electoral, nos parece que que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudo haber observado la evolución de los derechos político-electorales (desde el voto censitario, pasando por la universalización del voto, hasta los mecanismos de participación directa) y advertir que tanto la escueta participación ciudadana al momento en que se emitió dicha ley¹²¹ como las bajas calificaciones que se

¹¹⁹ Cfr. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX); Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21); Protocolo No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23); Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (“Carta de Banjul”) (artículo 13); y Carta Democrática Interamericana (artículos 2, 3 y 6).

¹²⁰ Cfr. Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, artículo 3. Reconoce que: [s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.

¹²¹ Vid. “Estudio Muestral de la participación ciudadana en las elecciones federales 2009” IFE, 2009 en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/Principal/NoticiasAvisos/NoticiasAvisos-2011/estaticos2011/enero/Estudio_muestral_de_Participacion_Ciudadana_2009.pdf

le otorgaron a los órganos del gobierno¹²², demostraban que el viejo esquema representativo del gobierno, integrado por representantes de los partidos y es insuficiente en los tiempos actuales para encauzar los intereses y necesidades de la población.

Por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió permitir “experimentar” con nuevas formas de participación política buscando subsanar, a través de la integración ciudadana, los huecos que el nepotismo, la burocratización, la inexperiencia y la ineptitud de los gobernantes habían abierto; de la misma forma, a través de la participación ciudadana debió intentar imprimir certidumbre y confianza a la población a través de otorgarle un medio coercitivo para defender sus intereses en contra de los ejercidos por los factores reales de poder y los partidos políticos.

Por otro lado, creemos que frente a la crisis de la idea del gobierno como aquel ente que tenía la capacidad para dirigir y solucionar todos los problemas, la participación ciudadana ayuda a nutrir y mejorar las decisiones políticas, por lo que una ciudadanía activa que exige directamente a sus gobernantes estatales un comportamiento deseado, no debería ser desincentivado; en cambio, tendría que haber sido contemplado como un modelo al cual aspirar para regular el ámbito federal y municipal pues, como mencionamos en el primer capítulo, consideramos fundacionales el planteamiento de de Aristóteles al mencionar que *“la sabiduría colectiva de un pueblo es superior incluso a la del legislador más sabio”*.

Por último (atacando en esta última fase el único argumento planteado por nuestro máximo tribunal), consideramos que si bien el artículo 109 constitucional de manera taxativa señala que las responsabilidades de los servidores públicos únicamente podrán ser legisladas contemplando imputaciones de carácter civil, penal, político y administrativo, creemos que no le asiste razón a la Corte pues la revocación del mandato popular no es una responsabilidad imputada a los servidores públicos; en cambio, este derecho

¹²² Vid Evaluación Histórica del Congreso de la Unión en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4280>

de participación ciudadana tiene que ser entendido como una prerrogativa del ciudadano, como la capacidad del ciudadano de retomar el control de un gobierno que, como dijo Abraham Lincoln nació "del pueblo para el pueblo y por el pueblo"; por tanto, el permitirle retirar la confianza de un servidor público que no gobernara según sus intereses era sólo reconocerles a los ciudadanos esta facultad originaria.

Así, el ciudadano ya no se limita a votar para escoger a sus gobernantes y luego desaparecer durante todo el período que media entre cada elección (como se propone en la democracia representativa), sino que en el transcurso de su gestión dicho gobernante puede ser cesado de su cargo antes de que cumpla el período para el que fue elegido; esta posibilidad significa que el pueblo puede controlar y construir una relación de doble vía entre gobernantes y gobernados, rompiendo así con el alejamiento entre elector y elegido.

De esta forma, asemejando a un servidor público como un empleado que tiene su cargo gracias a la confianza depositada en él, la revocación de mandato debería ser entendida como un procedimiento para *retirarle dicha confianza*; razón por la cual si bien los ciudadanos pueden trastocar de manera precipitada los derechos de dichos empleados, de ninguna manera este procedimiento popular impedía el que dicho servidor público ejerciera la acción judicial respectiva reclamando una indemnización por un procedimiento injusto ejercido en su contra.

De esta manera, las arbitrariedades de ambas partes de la relación contractual podían ejercer sus derechos y sus defensas en contra del otro, equilibrando así la relación contractual y fomentando un mejor desempeño tanto de gobernantes como de gobernados en la política nacional.

CONCLUSIONES

PRIMERA: A raíz del nacimiento del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano en Ecuador, Bolivia, Brasil, Venezuela y Perú se ha abierto la posibilidad para otros países que comparten la misma historia, revisen sus sistemas jurídicos y descubran la posibilidad de generar una nueva forma de entender la relación entre pueblo, poder constituyente, la Constitución y la democracia nacional.

SEGUNDA: La participación ciudadana, como principio básico democrático, permite reducir la falibilidad de las decisiones gubernamentales, así como el acortar la brecha que se ha generado entre gobernantes y gobernados, fomentando así la legitimación de los órganos de gobierno y la cooperación entre sociedad y representantes políticos para el logro de los fines del Estado.

TERCERA: La figura de revocación de mandato, como derecho ciudadano que permite la participación política activa y constante, puede ayudar a los electores a sancionar a los representantes populares que decidan no escuchar a sus representados, construyendo así un gobierno que responda a las necesidades sociales y desincentivando uno que decida escuchar a otros grupos de poder, en perjuicio del pueblo.

CUARTA: El análisis de la implementación de la revocación de mandato en países latinoamericanos que comparten raíces históricas y culturales con México, nos permite analizar los lineamientos esenciales que podríamos utilizar para proponer la misma figura en este país.

QUINTA: De un análisis integral e histórico de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales podemos determinar que el objetivo del constituyente (tanto del de 1857 como el de 1917) fue el transferir al pueblo la decisión sobre cómo quiere establecer su gobierno; por lo tanto, la participación ciudadana es acorde con lo establecido en dichos preceptos constitucionales.

SEXTA: La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar inconstitucional la revocación de mandato en el Estado de Chihuahua fue incorrecta al no analizar en su integridad el diseño constitucional de la democracia en México ni los tratados internacionales que este país tiene suscritos, instrumentos jurídicos que han establecido que la participación ciudadana debe ser reconocida como un derecho electoral e incentivada como política nacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. ANDRADE, Sánchez, Eduardo; “LA SOBERANÍA POPULAR”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/956/17.pdf>
2. BOBBIO, Norberto, “*El futuro de la democracia*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed. 6ª reimpr, 2010.
3. BROM, Juan, “Esbozo de historia universal”, Grijalbo, 23ª ed. 1ª reimpr, México.
4. CALDUCH, R, “RELACIONES INTERNACIONALES”;-Ed. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991, en http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula1303.pdf.
5. CASTAÑEDA Castro, Carlos, en “Referéndum Constitucional de 1993”, en <http://www.politikaperu.org/articulos/doc.asp?id=73>.
6. Diccionario de la Real Academia, 22ª ed.
7. SOUSA SANTOS, Boaventura de, coord “Democratizar la democracia”, trad. Susana Moreno, Antelma Cisneros, FCE, 2004, en <http://ilusionismosocial.org/mod/resource/view.php?id=284>
8. FERRAJOLI, Luigi, “Los fundamentos de los derechos fundamentales” Ed. Trotta, España, 2001.
9. FLORES, Imer, et al., “Crisis, fortalecimiento y valores de la democracia”, en “LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA”, 1998, IFE, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1161/7.pdf>
10. FUENTES López, Carlos, “El racionalismo jurídico” Ed. IJ, 2003.
11. GACETA DEL SENADO, número 85, el jueves, 18 de Febrero de 2010, Segundo Periodo Ordinario.
12. GARCÍA Campos, Alan, “La revocación del mandato: un acercamiento teórico”, en Quid Juris, Año 1, Vol. 1, en: http://www.techihuahua.org.mx/attachments/009_3%20La%20revocaci%C3%B3n%20del%20mandato-%20Un%20breve%20acercamiento%20te%C3%B3rico.pdf
13. GARGARELLA, Roberto y COURTIS, Christian, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes” Ed.

- CEPAL, Santiago de Chile, 2009, en http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf
14. GARGARELLA, Roberto; "Crisis de representación y constituciones contramayoritarias", Isonomía, número 2. ITAM. México, 1995.
 15. GARRIGA, Carlos, "Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen", en Istor, IV (16), 2004, en http://www.istor.cide.edu/archivos/num_16/dossier1.pdf.
 16. GONZÁLEZ Salcedo, Antonia; "Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki", en CLAD, Reforma y Democracia, no. 49, Feb. 2011, en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Gonzalezsalcedo.pdf>
 17. CALDUCH, R, "RELACIONES INTERNACIONALES"; Ed. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991 en http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula1303.pdf
 18. HOBBS, Thomas, "El Leviatán", Ed. Alianza, 2009.
 19. CARPIZO, Jorge, "Concepto de Democracia y Gobierno en América Latina", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.
 20. KALYVAS, Andreas "Soberanía popular, democracia y el poder constituyente", en POLÍTICA y gobierno, vol. XII, Núm. 1. 1er semestre de 2005.
 21. KENNEDY, Ray, "Democracia directa y la tercera ola en América latina", Consejo General del IFE, 2007.
 22. LEANDRO Fernández, Roberto, "LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD EN EL FENÓMENO JURÍDICO DE LA REALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA" Noviembre de 2009 en http://www.sasju.org.ar/xcon/Xarchivos/Xcongreso/Comision_9/4Fernandez_LegalidadyLegitimidadenel.pdf.
 23. MAQUIAVELO, Nicolás, "El Príncipe", Ed. UACM, 2008.
 24. MARIÑEZ Navarro, Freddy, "Legitimidad democrática para la inclusión ciudadana" en la conferencia impartida en el 12e Foro de Biarritz, Santo Domingo, República Dominicana. Octubre 2011, en

- <http://www.freddymarinez.com/docs/BIARRITZ-LEGITIMIDAD-FREDDY.pdf>
25. MENA David, “La concepción colectivista de la democracia”, Ediciones Coyoacán, 2005.
 26. MERINO, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia”, Instituto Federal Electoral, 3ª ed, 1997.
 27. MIRANDA, Gilberto, “2012: Un gobierno Ciudadano”, en REFORMA, Enero de 2012.
 28. PANTOJA MORÁN, David. Introducción. En: SIEYÉS, Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado? México: UNAM, 1973.
 29. PISARELLO, Gerardo, “El constitucionalismo frente a la crisis y la crisis del constitucionalismo”, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3341039>.
 30. PRUD'HOMME, Jean-François, Consulta Popular y Democracia, en CUADERNOS DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA, Núm. 15, 2ª ed. IFE, 2001, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm#2.
 31. RAMÍREZ González, José Luis; “La participación ciudadana en los países nórdicos Experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones con miras al futuro” en Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios, Córdoba 4 al 7 de noviembre de 1992, Madrid.
 32. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed.
 33. RODRÍGUEZ Lozano, Amador, “Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”, Ed. IJ, 5ta ed. 1994.
 34. ROUSSEAU, Juan Jacobo, “El contrato Social”, Ed. Porrúa, 8ª ed.
 35. SABINE, George, Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed, 7ª reimpr. 2006.
 36. SALAZAR Ugarte, Pedro, La democracia constitucional. Una radiografía teórica, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.
 37. SARTORI Giovanni, Qué es la democracia, Ed. Taurus, 2003.
 38. SARTORI, Giovanni, A propósito de la Representación en democracia, en Nueva Revista de Política, Cultura y Arte, No. 51, en <http://www.fundacionunir.net/items/show/1044,1997>.

39. SARTORI, Giovanni, Elementos de la teoría política, en <http://es.scribd.com/doc/6899005/SARTORI-Elementos-de-teoria-politica-Cap-11>, 1992.
40. SERNA DE LA GARZA, José María, en el Curso de Técnica Jurídica, sesión de 17 de julio de 2002, en <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/dsia/COORD-SP-10-02.pdf>
41. SIEYÉS, Emmanuel, Escritos y discursos de la Revolución, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
42. URIBE Benítez, Óscar, “Los derechos y deberes de los diputados del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”; en Quorum Legislativo, Octubre-Diciembre, 2006.
43. VICIANO, Roberto et al, Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano, Corte Constitucional del Ecuador, 2010.

TEXTOS JURÍDICOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes
3. Constitución Política del Estado de Baja California
4. Constitución Política del Estado de Baja California Sur
5. Constitución del Estado de Brasil
6. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia
7. Constitución Política del Estado de Chihuahua
8. Constitución del Estado de Colombia
9. Constitución del Estado de Ecuador
10. Constitución del Estado de Guatemala
11. Constitución del Estado de Perú
12. Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
13. Constitución del Estado de Venezuela
14. Ley Electoral del Estado Chihuahua
15. Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

1. Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (“Carta de Banjul”)
2. Carta Democrática Interamericana dictada por la Organización de los Estados Americanos
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos
4. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
5. Declaración Universal de los Derechos Humanos
6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
7. Protocolo No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
8. Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados

TEXTOS HISTÓRICOS

1. Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1789
2. Constitución Francesa de 1791
3. Constitución Francesa de 1795
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
5. Dictamen de la Sala de comisiones en la discusión para la aprobación del artículo 39 de la Constitución Federal
6. Discurso del diputado José María del Castillo Velasco en el constituyente de 1857
7. Magna Charta de 1215 en Inglaterra

SENTENCIAS DE TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

1. Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009
2. Radilla Pacheco vs. México dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2009

3. Resolución 56/83 aprobada por la Asamblea General de la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional
4. Opinión Consultiva OC-5/85 y 7/86 solicitadas por el Gobierno de Costa Rica a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
5. Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados
6. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia

ESTUDIOS ESTADÍSTICOS

1. Estudio Muestral de la participación ciudadana en las elecciones federales 2009
2. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012
3. Estadísticas elecciones de 2000 a 2009, Instituto Federal Electoral
4. Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la cooperación española para el desarrollo
5. Evaluación Histórica del Congreso de la Unión

INSTRUMENTOS JURÍDICOS

1. IUS 2012