

Al ciudadano: fuente de inspiración y motivación; aprendizaje callejero constante e inacabado.



Sueño compartido de luchar por un México con mayores libertades, alegrías y por el esplendor que nos heredaron nuestros "antiguos pasajeros".



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA CRISIS DE LEGITIMIDAD EN
EL MARCO DE LOS ARTÍCULOS 39, 40 Y 41 CONSTITUCIONALES.
FUNCIONALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL ESTADO MEXICANO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

CARMEN MARÍA RAMÍREZ BUSTAMANTE

ASESOR: DR. JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

CIUDAD DE MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA 2016



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 4 de abril de 2016

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **RAMÍREZ BUSTAMANTE CARMEN MARÍA**, con número de cuenta 40807780-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA CRISIS DE LEGITIMIDAD EN EL MARCO DE LOS ARTÍCULOS 39, 40 Y 41 CONSTITUCIONALES. FUNCIONALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO MEXICANO"**, realizada con la asesoría del profesor Dr. José María Serna De la Garza.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, D.F.

México, D.F., a 30 de marzo de 2016

Dr. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo de la
Facultad de Derecho de la UNAM
P r e s e n t e .

Estimado Dr. Elías Musi:

Me permito informar a Ud., que he revisado la tesis profesional elaborada por la alumna Carmen María Ramírez Bustamante titulada "La Democracia Representativa y la Crisis de Legitimidad en el marco de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales. Funcionalidad de las instituciones de participación ciudadana en el Estado mexicano".

En razón del planteamiento, desarrollo y contenido del trabajo referido, así como del material biblio-hemerográfico revisado y los textos normativos analizados por la alumna mencionada, considero que la tesis cumple con las condiciones y requisitos necesarios para ser aprobada, a efecto de que sustente el examen profesional correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho para reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente

Dr. José Ma. Serna de la Garza

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'José Ma. Serna de la Garza', written over the typed name.

A mis padres, que con su inteligencia, paciencia, dedicación y esfuerzo me hicieron una mujer libre, cuyo horizonte es igual de infinito que su amor por mí.

A mi hermanita, compañera de juegos, vida y sueños. Complemento perfecto para caminar el sendero siempre juntas.

A mi abue, amiga y confidente. Aunque hayas emprendido el misterioso viaje sin retorno, guardo tu presencia en mi corazón. Estrella en el cielo que guía mis pasos.

A todos mis tíos, primos y sobrinos, agradezco que sean parte de todos mis momentos claros y oscuros.

A mis amigos que han luchado en las calles o en cualquier espacio junto conmigo por un futuro mejor y a cuyo afecto debo mis fuerzas para seguir adelante y no darme por vencida ante los retos cotidianos. Gracias por cada plática, llamada de atención y broma ¡Qué sería sin ustedes!

A mis maestros, gracias por sus enseñanzas. Los admiro, quiero y respeto.

A mi Universidad, gracias por darme identidad y un refugio a donde regresar.

A mi asesor, el doctor José María Serna de la Garza, que supo orientar mis deseos, pasiones e intereses en un trabajo estructurado y que es un testimonio de vivencias y reflexiones ante un México cambiante.

ÍNDICE

Introducción	6
---------------------	----------

Capítulo I. El Estado Mexicano

1.1 Antecedentes Históricos	
1.1.1 De la Independencia a la Revolución de Ayutla	9
1.1.2 El periodo juarista y el Constituyente de 1856-1857	13
1.1.3 La dictadura porfirista y el proceso revolucionario	18
1.1.4 La Constitución de 1917 y el Estado Contemporáneo	24
1.2 Análisis de los Artículos 39, 49, 41 y 3° Constitucionales	32
1.2.1 Definición de Estado	33
1.2.2 Análisis del artículo 39 constitucional	40
1.2.3 Análisis del artículo 40 constitucional	48
1.2.3.1 República	51
1.2.3.2 Federalismo	54
1.2.3.3 Sistema Representativo	57
1.2.3.4 Estado Laico	58
1.2.4 Análisis del artículo 41 constitucional	60
1.2.5 Análisis del artículo 3° constitucional	
1.2.5.1 Antecedentes	63
1.2.5.2 Análisis exegético	64

Capítulo II. Análisis Conceptual de la Democracia

2.1 Concepto de Democracia	
2.1.1 Origen de la palabra democracia	
2.1.1.1 El origen clásico del concepto <i>demokratía</i>	68

2.1.1.2	La democracia ateniense	74
2.1.1.3	Aspectos sobre la evolución histórica de democracia	83
2.2	Tipos de Democracia	
2.2.1	Democracia representativa	91
2.2.2	Democracia liberal y social y formal y sustancial	
2.2.2.1	Democracia liberal y social	103
2.2.2.2	Democracia formal y sustancial	104
2.2.3	Democracia deliberativa	105
2.2.4	Democracia como forma de vida	112
2.2.5	Democracia constitucional	116
 Capítulo III. Los Partidos Políticos y el Sistema de Representación Política		
3.1	Marco jurídico y funcional del Poder Legislativo	
3.1.1	Actos legislativos	122
3.1.2	Composición del Poder Legislativo Federal	125
3.1.3	Organización y funcionamiento del Congreso de la Unión	
3.1.3.1	Organización del Congreso de la Unión	126
3.1.3.2	Funcionamiento del Congreso de la Unión	
3.1.3.2.1	Estructura y gestión de los trabajos legislativos	137
3.1.3.2.2	Procedimiento Legislativo	143
3.2	Concepto de Partido Político	158
3.2.1	Historia e institucionalización de los partidos políticos en México	160
3.2.2	Concepto y naturaleza de los partidos políticos	179
3.3	Los Partidos Políticos y el Sistema de Representación Política	
3.3.1	La representación política	189
3.3.2	Legitimidad	194

3.3.3 Crisis de representatividad	199
Capítulo IV. La Participación Ciudadana. Sustentabilidad jurídica, política y social en el diseño constitucional mexicano	
4.1 El ciudadano. Su conceptualización	238
4.2 La participación ciudadana	
4.2.1 Concepto de participar	250
4.2.2 Clasificación de las formas de participación	253
4.2.3 Niveles de participación ciudadana	255
4.3 Modalidades de participación ciudadana institucionalizada	258
4.3.1 Organismos ciudadanos de consulta. La participación ciudadana dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática	258
4.3.2 Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Marco teórico	
4.3.2.1 Plebiscito	266
4.3.2.2 Referéndum	268
4.3.2.3 Iniciativa Ciudadana	271
4.3.2.4 Revocación del Mandato	272
4.4 Los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	275
4.4.1 Iniciativa Ciudadana	276
4.4.2 Consulta Popular	280
4.5 Esquemas Jurídicos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas	
4.5.1 Panorama de la participación ciudadana en los Estados de la República Mexicana	298
4.5.2 Análisis normativo de los mecanismos de participación ciudadana regulados en las entidades federativas	307

4.5.2.1 Estado Libre y Soberano de Tamaulipas	308
4.5.2.2 La Ciudad de México	314
4.5.2.3 Estado Libre y Soberano de Chiapas	325
4.6 Esquemas jurídicos de participación ciudadana en América Latina	332
4.7 Arreglo institucional del Estado Mexicano	340
4.7.1 Poder Constituyente	341
4.7.2 Control del poder	343
4.7.3 Cultura política	346
4.7.4 Medios de comunicación masiva	349
CONCLUSIONES	356
BIBLIOGRAFÍA	384

INTRODUCCIÓN

La democracia es el gobierno del pueblo, *demos-kratos*, régimen donde todos opinan y deciden sobre los diversos aspectos de la vida política de su comunidad. No obstante, su complejidad radica en su simpleza. Desde la Grecia de Pericles hasta nuestros días, el significado de democracia se determina conforme la experiencia histórica práctica, es decir, de concebirla, *lato sensu*, como régimen donde el ciudadano tiene voz y voto; a la actualidad, en que la participación de la ciudadanía tiene matices que pueden ir de la democracia representativa –la más utilizada- a los esquemas de deliberación.

El fundamento del orden constitucional del Estado Mexicano es la soberanía del pueblo que se ejerce a través de las instituciones representativas del Poder Público, las cuales, se instituyen para la consecución de los intereses y necesidades de todos los miembros de la organización estatal.

Sin embargo, la dinámica jurídica, política y social en la que se inserta la actuación y decisiones de las instituciones del sistema representativo mexicano difiere de las expectativas del pueblo; razón por la cual, tienen un déficit sistémico funcional dentro de la organización estatal cuya base es la prevalencia de intereses de grupos, tanto constituidos como fácticos, y una ineficaz comunicación entre representantes y ciudadanos, lo que genera desconfianza de los representados hacia las instituciones y procedimientos estatales.

Lo que se busca en este trabajo, por lo tanto, es identificar las deficiencias del diseño institucional de la representación política con el fin de definir esquemas de participación semidirecta que permitan una relación estrecha entre los actos y decisiones de los representantes y, las necesidades, aspiraciones e intereses de la ciudadanía con el fin de mejorar la calidad de la democracia en el Estado Mexicano. Asimismo, describir el impacto de las acciones del ciudadano dentro del sistema político mexicano.

El desarrollo conceptual y práctico de los temas que permitirán la concreción de los objetivos que me he planteado, se expondrá en cuatro capítulos.

Comenzamos el relato con apuntes histórico-conceptuales del Estado en general y, de la formación del Estado Mexicano, en particular. Posteriormente, nos enfocamos al análisis de los artículos 39, 40, 41 y 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos apartados, se distinguen los principios, conceptos, instituciones y procedimientos que son base de nuestra democracia.

En el segundo capítulo, se explora el vocablo *demokratía* dentro de la organización política ateniense, y las instituciones que hicieron posible la participación del *demos* –pueblo- en los asuntos públicos de la *polis*.

El paradigma de la democracia ateniense tuvo gran influencia en la Roma antigua; no obstante, la transición política privilegió el paradigma republicano. Ambos han estado presentes en las ideologías democráticas, primero separados; ahora, son una unidad con determinada tipología. Entre los tipos más importantes de democracia están la representativa, sustantiva, deliberativa, participativa y constitucional, todos ellos, necesariamente compatibles entre sí. Tema que se estudia en esta parte del trabajo.

La democracia representativa se sustenta en los órganos legislativos, donde las expresiones y demandas populares son atendidas, así como la problemática nacional es resuelta. En el tercer capítulo, analizaremos las implicaciones de esta afirmación y se buscará responder las siguientes preguntas: ¿en el Estado Mexicano, el órgano legislativo federal – el Congreso de la Unión que se conforma por las Cámaras de Diputados y Senadores- cumplen a cabalidad con sus funciones a través de los miembros de los partidos políticos que actúan en ellas? y, ¿el diseño constitucional y legal, así como las prácticas consuetudinarias permiten que el representante goce de legitimidad ante la

ciudadanía o, más bien, su ausencia es causa de desconfianza hacia las instituciones jurídico-políticas del Estado?

Finalmente, en el cuarto capítulo, se realiza el análisis de quién es el ciudadano, cómo participa dentro de la organización institucional del Estado y, cuáles son sus derechos y obligaciones.

Asimismo, se explora qué mecanismos de participación ciudadana están contemplados en la Constitución federal, las constituciones locales, la legislación nacional y estatal y, en el marco jurídico de los países de América Latina –como una fuente comparativa-; cómo funcionan y, si son eficaces para lograr su fin último: empoderar al ciudadano y con ello, mejorar la calidad de la democracia.

Capítulo I. El Estado Mexicano

1.1 Antecedentes Históricos

1.1.1 *De la Independencia a la Revolución de Ayutla*

La formación del Estado Mexicano comienza en el siglo XIX. El movimiento de Independencia destruyó y, en algunos casos, transformó, el basamento de instituciones del gobierno colonial, por lo que se creó un vacío de poder. Para resolver esta situación existieron diversas formas de organización del poder público.

Aún en ciernes, la conformación del Sistema Político Mexicano, estaba relacionada de manera estrecha con el liberalismo, en virtud de que era la base ideológica de la estructura institucional que se perfilaba en el México pre-independiente, independiente y contemporáneo, a saber, la idea de supremacía del Estado en la sociedad, las libertades civiles, los derechos del hombre, la división de poderes anclada en la representación y el federalismo, es decir, la secularización de la sociedad y el pacto federal republicano¹.

El liberalismo se entiende como actividad política, como un acto de representación. Fue la fuente inspiradora del sentimiento independentista: la Corona Española no era garante ni legítima depositaria de la autoridad sobre las colonias. Los novohispanos buscaban una organización política y social que representara los intereses del pueblo. Las doctrinas francesas y americanas determinaron la orientación del discurso político y jurídico en los escritos de los Insurgentes, así como en los primeros debates parlamentarios.

¹Gimate-Weish Hernández, Adrián S., “Discurriendo la representación. El Congreso Constituyente de 1856-1857 en la perspectiva de la democracia contemporánea” en Gimate-Weish Hernández, Adrián S y Pedro F. Castro Martínez (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, 2010, p. 168.

En los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, se suscribieron los conceptos de soberanía y de representación. La soberanía dimanaba del pueblo y se deposita en el Supremo Congreso de la Unión compuesto de representantes de las provincias. Dichos principios se ratificaron en la Constitución de 1814. Así, esta Ley Fundamental se convirtió en antecedente que delimita las bases de las Constituciones posteriores que tuvieron vigencia y aplicación en el país.

El Congreso entró en funciones desde el periodo de Iturbide. Después que se firmó el Tratado de Córdoba, se tuvo que elegir la forma para designar a los constituyentes. La Junta Soberana Gobernativa Provisional lanzó la convocatoria para una legislatura bicameral. La representación encarnada en los legisladores se redujo a un simple mandato de derecho privado, además de que se protegieron los intereses corporativos, eclesiásticos y militares.

Posteriormente, se rechazó el primer constituyente por ser considerado como monárquico. Se firma el Plan de Casa Mata cuyo punto fundamental fue la elección de un nuevo Constituyente. En este proceso, las Diputaciones Provinciales desempeñan un papel esencial para la formación de la representación nacional: a los diputados se les dan amplias facultades para asumir la responsabilidad de actuar como representantes del pueblo -por tanto de la nación- y no sólo por los intereses de sus Estados.

La discusión fundamental del constituyente se centró, entre otros, en los conceptos de centralismo y federalismo, de los cuales, fue el último el que se adoptó en los albores del Estado Mexicano.

Los federalistas, afirmaban que la voluntad de la nación estaba por ese sistema, expresada a través de la opinión de las provincias; que la falta de comunicación abogaba a favor y no en contra del sistema, porque hacía necesarias autoridades locales que resolvieran los problemas en forma inmediata; la pobreza del país no era causa del sistema, sino de la calamitosa política que

había seguido el régimen colonial; que era falso que no existiera una élite ilustrada para integrar los nuevos cuadros burocráticos y que la diferencia de costo entre un régimen federal y uno central era mínimo y, finalmente, que el unificar el poder en unas pocas personas y en un mismo lugar abriría el paso de nuevo al absolutismo y a la dictadura, avivando los sentimientos provinciales contra las capitales².

La obra del constituyente acepta al federalismo como forma de Estado y de gobierno, a la República, es decir, que México sería una República Federal en la que el Poder Ejecutivo sería sometido a las leyes, habría un sistema representativo de gobierno y coexistirían en un mismo Estado, una o dos soberanías concomitantes. Además, uno de los ejes que darían contenido al liberalismo – corriente de pensamiento que prevalecía entre los constituyentes– sería la soberanía de la nación y, el desarrollo constitucional posterior se hizo basado en las instituciones políticas y no en conceptos democráticos.

En los periodos en los que Santa Anna fue presidente de México, el federalismo como principio constitucional transitó una etapa crítica, pues los intereses eclesiásticos y de los conservadores se vieron beneficiados por anuencia del nuevo gobierno. Estos grupos no estaban dispuestos a perder su coto de poder, por lo que decidieron que la República Central era la mejor opción para el país.

Del Congreso General emanaron “las Siete Leyes” que fueron firmadas el 29 de diciembre de 1836. En este ordenamiento, se garantizaba los derechos humanos, se trataba de evitar los abusos de autoridad, de ampliar los sistemas judiciales, en fin, de dar solidez al Estado Mexicano³. La diferencia fundamental con la Constitución de 1824 estaba en la instauración de departamentos aboliéndose los Estados y en el nombramiento de los gobernadores. Se pudo

² García Laguardia, Jorge Mario, “Independencia y Estado constitucional. El fin del antiguo régimen”, en Fix- Zamudio, Héctor y Valadés Diego, *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, p.235.

³ Valadés, José C., *Orígenes de la República Mexicana. La aurora constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, Nueva Biblioteca no. 119, p.251.

elegir diputados pero no senadores, magistrados de la Corte, y Presidente de la República, a quien se le limitaron facultades dándoselas al Supremo Poder Conservador, intérprete infalible de la voluntad de la nación que podía deponer presidentes, suspender Congresos, anular leyes y destruir sentencias. Debía ser obedecido y no era responsable ante nadie, sólo hacia Dios.

Las “Bases Orgánicas de la República” en 1843 suprimen al Supremo Poder Conservador. La República se compone por departamentos y el gobierno central lo ejerce el Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por electores terciarios y, una Cámara de Senadores designados por los poderes públicos, pero de entre grupos privilegiados en los que figuran generales y obispos. Así, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario del Presidente. Las responsabilidades recaen sobre los Ministros y sobre el Consejo de Gobierno, sin un gobierno de gabinete.

La situación cambia cuando Santa Anna tiene un desacuerdo con los legisladores y se enfrenta con una revuelta. Tuvo que salir del país y cuando regresó, se vio obligado a actuar en contra de los conservadores. Expidió el “Plan de la Ciudadela” en donde convoca un nuevo constituyente y, un decreto del gobierno provisional restablece la Constitución de 1824.

Esa compleja organización social y política impidió a Santa Anna concebir una forma estatal que pudiese dar estabilidad a México. Todos los intentos fracasaron. Finalmente, tomó la determinación de abandonar la capital y deja de encargados del Poder Ejecutivo a Mariano Salas, Martín Carrera e Ignacio Pavón. Luego de ello, comenzó la Revolución de Ayutla, evento que marcó la etapa donde se confecciona el Estado mexicano moderno y contemporáneo.

De acuerdo con José C. Valadés⁴, Santa Anna comienza el mesianismo – alegoría del hombre que viene a salvar, en este caso, a la nación, el bienhechor

⁴ *Ibidem*, p. 546-547.

esperado por los mexicanos- y la vanidad, características constantes en quienes han sido Presidentes de la República Mexicana.

Hasta este periodo, los políticos no comprendieron como ejercer la función autoritaria, no supieron cómo organizar a la nueva nación.

1.1.2 El periodo juarista y el Constituyente de 1856 – 1857

En la segunda mitad del siglo XIX, la política mexicana se divide en dos tendencias: la conservadora y la progresista representada por los liberales. Se mantuvieron en pugna por un periodo de tiempo; sin embargo, después de la Revolución de Ayutla adquirieron mayor relevancia las ideas liberales. El motivo de ello fue la experiencia traumática de los efectos que produjo el periodo centralista.

El presidente interino Juan Álvarez llamó a un nuevo congreso constituyente. La convocatoria establecía el mismo sistema electoral de la Constitución centralista de 1843 en el cual, los ciudadanos harían, en las asambleas primarias, la designación de electores primarios; reunidos éstos en cabeceras de partido, nombrarían electores secundarios, y al fin, éstos, constituyendo un colegio electoral en la capital de su estado, debían elegir a todos los diputados que al estado correspondiesen según su censo. Tal sistema ideado para el poder absoluto, y perfectamente adaptado a su objeto, fue el escogido para iniciar la época de las libertades públicas⁵.

Esta forma de elección de representantes tuvo como consecuencia que un solo colegio electoral nombrara a todos los legisladores de un estado y así las minorías tenían un difícil acceso y por tanto, escasa representación. Aún con ello, la ley electoral propuesta por Álvarez contenía novedades como “1) sufragio universal para todos los hombres mayores de 18 años; 2) se suprimen las restricciones económicas, educativas y, 3) se excluye del proceso

⁵ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 10ª Ed., México, Porrúa, 2006, p. 32.

democrático a los criminales, vagos, al clero regular así como al secular⁶. Además, los nombramientos se hicieron entre las diversas tendencias: liberales avanzados y moderados conservadores, pues se pretendía conciliar a las fracciones liberales.

El Congreso Constituyente inauguró sus labores el 18 de febrero de 1856, reuniéndose apenas los legisladores para cubrir el quórum. La desconfianza, desesperanza y el desaliento impidieron que se congregaran los representantes. El ausentismo fue constante durante el año que duró el debate parlamentario. Las ocasiones con mayor asistencia fueron las sesiones en donde se discutían los principios liberales y la libertad religiosa.

La construcción del Estado Mexicano implicó la realización de cuatro procesos simultáneos:

a) Conservación de la integridad del territorio nacional. Inspirados por la doctrina Monroe, los estadounidenses compraron a México más de dos millones cuadrados de su territorio. Además, durante el siglo XIX, las invasiones extranjeras asolaron al país. Finalmente, algunos Estados amenazaban con separarse del territorio. Con este panorama, se buscó una estrategia integradora.

b) Afirmación de la soberanía estatal hacia dentro y hacia afuera, eliminando poderes privados dentro del territorio nacional – incluida la Iglesia – y afirmando el mando estatal interno frente a otros Estados.

c) La construcción de una esfera de lo público-estatal secularizada. Es decir, suprimir el poder terrenal que tenía la Iglesia sobre asuntos del orden civil y la consecución de una separación real entre Estado y jerarquía eclesiástica.

⁶ Gimete-Weish Hernández, Adrián S., *op. cit.*, p. 187.

d) Construcción de una relación estable de mando – obediencia, basada en el reconocimiento de todos los actores de la sociedad como parte de una misma comunidad política⁷.

Esos eran los retos que enfrentaban los constituyentes. Las soluciones fueron plasmadas en la “Constitución del 1957” por medio de los principios liberales – dignidad humana, libertad y federalismo entre otros- y la soberanía nacional y popular entendida como la independencia frente al concierto de naciones y como la autonomía de poder decidir la forma de gobierno y las leyes que los rijan. Son estos los que se establecen como normas fundamentales que dieron a México una organización política de vanguardia y que pretendieron dos cosas: la resolución de los problemas de la nación y dar cimientos sólidos al Estado mexicano naciente.

En el periodo que estamos analizando, el sistema político que regía tenía características del sistema parlamentario: los actos del Ejecutivo se sometían a revisión del Congreso unicameral y había un gabinete. Aún con estas instituciones propias del sistema en comento, el fenómeno del presidencialismo comenzó, pues los titulares de la Presidencia gobernaron con facultades extraordinarias aprobadas por el Congreso; práctica jurídico-política que propició las dictaduras a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y de principios del XX.

Los autores de la Ley Fundamental sustentaban el debate de las diversas disposiciones con las tesis de Jefferson, Tocqueville, Voltaire, Rousseau, Bentham, Locke, Montesquieu, Montalambert, Benjamín Constant y Lamartine. Lo que se pensaba era que la verdad está en la ciencia y el bien en la verdad, es decir, obedecer la ciencia es cumplir con la tarea legislativa perfecta. Todos los hombres son iguales y el género humano está compuesto por unidades idénticas, la humanidad es una y equivalentes todos los pueblos, lo cual no es

⁷ Roux, Rhina, *El príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*, México, Era, 2000, p.78.

otra cosa que la fraternidad y ésta, junto con la soberanía y la división de poderes, eran los soportes de una constitución democrática para una república representativa popular federal. Esta concepción teórica, según Rabasa⁸, adolece de un estudio del pueblo para quien iba a dirigirse la Carta Magna. Por lo que ésta no tendría las cualidades necesarias: seriedad, solidez y practicidad.

En el debate de los constituyentes de 1856 -1857, se esgrimieron argumentos basados en la ideología del mundo occidental; sin embargo, éstos también se estructuraron con elementos de la experiencia social, política y constitucional de la primera mitad del siglo diecinueve.

Al respecto, vale decir que en este momento se consolida la concepción del sistema representativo como el sistema alternativo y mejor que la democracia directa, en virtud de que aquel permite mayor deliberación y ponderación de las decisiones públicas aprobadas por el órgano legislativo. Además, este sistema no se deposita en una masa amorfa, sino en un conjunto de miembros de la comunidad política con cualidades superiores a la media de la población.

Ahora bien, en la memoria legislativa que propone el diputado Francisco Zarco se demuestra su espíritu republicano y deliberativo al argüir que la división de poderes conlleva mecanismos constitucionales para controlarse unos a los otros; además hace hincapié en las funciones del Poder Legislativo y las atribuciones del representante popular. En sus estrategias argumentativas toca dos de los temas fundamentales de la democracia: 1) la mayoría y 2) los principios de la representación política mayoritaria frente a las minorías. De ahí se afirma la importancia de la representación de todos los grupos sociales que componen un Estado Nación: la mayor parte de las voces que componen la nación deben ser escuchadas en el órgano legislativo.

Zarco enfatiza que en la función del representante ya no se es un particular, sino que sus votos son la expresión de la voluntad de los comitentes. Se debe

⁸ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, pp.63 y 64.

superar los intereses de facciones y colocar por delante a los de la nación. “La pervivencia de la gobernabilidad y de la República dependen de la superestructura constitucional de representación, que sea lo suficientemente flexible para controlar las luchas entre los intereses que se oponen en el espacio legislativo⁹”.

La tensión entre liberales y moderados era una realidad, pero la presión de dar certidumbre jurídica y política obligó a las fracciones a ceder en sus posturas. Supieron atender su responsabilidad histórica y evitaron acciones que pudieran afectar los trabajos constitucionales cuyo propósito era crear la estructura fundamental del Estado Mexicano.

Cabe señalar que los principios abstractos que se suscribieron en la Constitución no podían ser asimilados por la sociedad de manera integral; no obstante, el federalismo y los derechos del hombre sí fueron aceptados. Ambos son la virtud intrínseca de la Carta Magna. Aún así, ésta fue ineficaz en su aplicación debido a circunstancias internas y externas, lo cual trajo como consecuencia, que para Benito Juárez no fuera la Ley suprema, sino fungió como un título de legitimidad durante sus mandatos en los cuales ejerció facultades extraordinarias avaladas por decretos que le daban la autoridad para ello. Incluso sustituyó al Congreso en sus funciones legislativas y de jurado en algunas ocasiones.

Juárez y sus correligionarios tuvieron un objetivo en común: el de establecer un Estado nacional fuerte que pudiera asegurar la integridad del territorio nacional y, garantizar los derechos civiles a sus ciudadanos y el imperio de la ley. Quisieron establecer un Estado moderno y fuerte que tuviera el monopolio de la fuerza – en términos weberianos-. Para tal propósito, se estableció la dictadura como una maquinaria estatal que sí funciona.

⁹ Gimete-Weish Hernández, Adrián S., *op. cit.*, p.193

El instrumento que utilizaba para hacerse obedecer fue el Derecho. La idea de creación de una nueva patria atrajo a la masa, cuestión fundamental para la unidad nacional ante el invasor francés. Así, el mando máximo pertenecía al Presidente. El presidencialismo surgía, pues, de la autoridad y de las virtudes de un hombre. No contravino las disposiciones constitucionales en cuanto a estructura organizacional, sólo hizo del Congreso y de la Corte de Justicia servidores del Presidente.

El modo de hacer política y gobernar al país tuvo su continuidad con Sebastián Lerdo de Tejada, pero a diferencia de Juárez, su mando carecía de la fuerza de su antecesor, pues los gobernadores no le eran tan leales.

Desde mediados de 1875, se recobraron procedimientos como la suspensión de garantías individuales y gobernar con facultades extraordinarias. Lerdo también estaba convencido de la ineficacia de la Constitución para un gobierno estable y eficiente. En público siempre la respaldó, pero introdujo en su discurso la necesidad de reformas, entre ellas dos: dar más fuerza al Poder Ejecutivo frente al Legislativo y la que proponía un cambio social. La primera se llevó a cabo, la segunda, quedó pendiente.

1.1.3 La dictadura porfirista y el proceso revolucionario

La República Restaurada (1867-1876) es el periodo donde comienza a tener vigencia la Constitución de 1857 con algunas modificaciones en el arreglo estructural y de las facultades entre Poderes, pero dicha dinámica institucional, se ve interrumpida por la derrota de Sebastián Lerdo de Tejada ante el movimiento que lideraba el General Porfirio Díaz.

Al término del movimiento armado redacta el “Plan de Tuxtepec” junto con sus reformas en Palo Blanco, sitio donde se suscribieron cinco puntos: no reelección de Presidente de la República, y gobernadores de los estados; desconocimiento del gobierno de Lerdo de Tejada por abuso de autoridad;

reconocimiento de los gobernadores con la única condición de que se adhieran al Plan; comicios para integrar los Supremos Poderes de la Unión a dos meses de la ocupación de México, y entrega provisional del Poder Ejecutivo al presidente de la Suprema Corte de Justicia.

La sucesión presidencial no ocurrió conforme al Plan, sino que Díaz se autoproclamó Presidente de la República en 1877, bajo la consigna pública de lograr la pacificación y orden, progreso económico y, las libertades políticas, siempre y cuando fueran compatibles con las ideas de disciplina y desarrollo¹⁰. De esta manera, inició una nueva etapa de la construcción del sistema político y social. Se dio una ruptura entre las facciones lerdistas e iglesistas que habían dominado y se abrieron nuevos arreglos entre el gobierno nacional, los gobiernos estatales y la clase política parlamentaria; además de los arreglos con la Iglesia, los grandes capitalistas y las familias adineradas, cuya lealtad hacia el general era incuestionable.

Así las cosas, el reconocimiento como jefe de Estado y de gobierno se institucionalizó cuando el Congreso hizo las modificaciones constitucionales necesarias en octubre de 1887. El sentido de dichos cambios fue permitir que el general se pudiese reelegir *ad perpetuam*.

La división de poderes estuvo vigente durante el porfiriato aunque su función de equilibrio político normada por el constituyente de 1856-1857, no fue efectiva, en el sentido de que el Jefe del Ejecutivo tenía pleno control sobre los gobernadores, jefes políticos, jueces y parlamentarios para evitar la atomización de la política. Lo anterior, afectó el desempeño del Congreso –entre 1876 a 1911-, en virtud de que el procedimiento para elegir a sus miembros, no tenía como base un cuerpo electoral de ciudadanos, sino un sistema de patronazgo político controlado por Díaz y los gobernadores; así, los aspirantes a legislador debían tener buena relación con el poder nacional y local.

¹⁰ González, Luis, “El liberalismo triunfante” en El Colegio de México, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, T.III, 1976, p. 200.

A partir del centralismo presidencial y con el anterior sistema electoral, el poder Legislativo fue perdiendo la autonomía y la supremacía de otros tiempos. Las cámaras legislativas dejan de ser el espacio en donde se expresaba la polarización de las élites para convertirse en la caja de resonancia de los conflictos entre los poderes regionales o bien, en el foro público en donde los intelectuales revisten de un matiz ideológico las diferencias entre la clase política¹¹, aunque también servía de socialización de los círculos cercanos a Díaz, quienes, con el debate y las resoluciones parlamentarias, legitimaban tanto sus acuerdos informales como, a su vez, el régimen porfirista, razón por la cual no se prescindió de los servicios de las Cámaras.

Uno de los objetivos fundamentales del gobierno porfirista fue el progreso, para lo cual, en primer término, se buscó sanear las finanzas y restablecer el crédito mexicano con Estados Unidos y Europa y, con ello, se logró salir del aislamiento económico en el que se encontraba el país desde el segundo imperio. Sin embargo, el progreso y la modernización que concebía el régimen provocó rupturas en los circuitos productivos y financieros provocando a su paso, dislocaciones sociales, mutaciones culturales y rupturas políticas.

El cambio económico y estructural consistió en seis propósitos¹²:

1. Control estatal del espacio territorial mexicano.
2. Colocar los cimientos jurídicos de la propiedad privada.
3. Invertir el principio de que la tierra es propiedad pública y convertir la tierra en mercancía y la libre circulación de propiedades agrarias.
4. Liberación de los circuitos mercantiles.
5. Promoción del libre movimiento del capital financiero en territorio nacional.
6. Apertura del territorio nacional a inversión de capitales externos.

¹¹ López Lara, Álvaro F., "El Congreso Mexicano: continuidades y rupturas" en Gimete-Weish Hernández Adrián S y Castro Martínez, Pedro, (coords.), *op. cit.*, p. 238

¹² Roux, Rhina, *op. cit.*, p. 89-90.

La preparación de la modernización de los científicos provocó un sentimiento de injusticia y agravio entre la población rural que trabajaba en las grandes haciendas entre grandes lujos. El nuevo modelo económico no correspondía con la realidad de la mayoría de los mexicanos. Tampoco, el modelo político lo hacía: si bien en algún momento se entendió la necesidad de cambiar la idea del gobierno de los hombres por el de las leyes, éste no sustituiría a la dictadura por un régimen democrático, sino una transición controlada hacia la oligarquía, es decir, que la estabilidad no dependerían de las lealtades, más bien de normas por todos observadas. Aún así, las élites eran indiferentes ante las clases populares y sus aspiraciones.

La clase media comenzó un movimiento de oposición liberal junto con diversas fuerzas sociales, organizaciones políticas y corrientes del pensamiento: una insubordinación obrera como la ocurrida con los mineros de Cananea; la corriente del socialismo agrario iniciada por la rebelión de López Chávez y seguida por el zapatismo, más adelante; el Partido Liberal Mexicano organizado por Ricardo Flores Magón; el maderismo y, la aparición de periódicos de corte liberal y críticos del régimen.

En los últimos años de Porfirio Díaz hubo oposición con posibilidades de triunfo desde que el Presidente diera una entrevista a James Creelman, en la que el general aceptaba la aparición de partidos distintos al suyo y por un gobierno democrático. Entre ellos, el partido de Francisco I. Madero, el “Partido Democrático Independiente” fundado en 1905 y, posteriormente, el “Partido Antireeleccionista” como partido nacional.

A partir de la formación del segundo partido y de la publicación de “La sucesión presidencial en 1910”, Madero comienza su movimiento revolucionario: crea un órgano periodístico, lleva a cabo mítines y manifestaciones; asimismo, se dispuso a realizar viajes para sacudir las conciencias de la gente. Adquirió popularidad, motivo por el cual, comenzó una persecución política por parte del

régimen. Finalmente, lo aprehenden en Monterrey al ser supuesto cómplice de fuga. Aun con las reacciones populares ante este hecho, las elecciones de llevaron a cabo y salió reelecto Díaz.

Las protestas no se hicieron esperar. La Revolución, finalmente, estallo el 20 de noviembre de 1910, tal como decía el Plan de San Luis. Se tomó la plaza de Ciudad Juárez, triunfo por el cual, Madero se proclama Presidente de la República junto con el vicepresidente Pino Suárez, el 6 de noviembre de 1911. Las hostilidades en contra de su mandato fueron encabezadas por Emiliano Zapata, Otilio Montañó y Salgado quienes exigían tierra y libertad.

Madero comenzó su segundo año de Presidente dentro de un contexto político hostil: el Gabinete lo conformaban algunos elementos que estaban en contra de él, pero que en apariencia lo secundaban; la Cámara de Senadores estaba integrada por grandes capitalistas, militares o elementos del cientificismo porfiriano y en la de Diputados, se libraba una batalla entre el Bloque Liberal Renovador y todos los demás coaligados como su oposición; además, la cercanía de Victoriano Huerta, más tarde, fue definitiva para el final de su gobierno y de su vida.

La traición de Huerta a Madero terminó en el asesinato del segundo y la Presidencia para el primero. Después, un golpe de Estado, dado por los distintos ejércitos revolucionarios unificados para dicho propósito, derrotó a Huerta en 1914. En ese momento, el problema de la tierra apareció y fue el catalizador del proceso revolucionario.

En el centro de la guerra armada, las dos fuerzas antagónicas proponían dos proyectos en los que se concebían, de manera diferente, las relaciones humanas. De un lado, y en continuidad con el maderismo, estaba el proyecto liberal carrancista anclado en el horizonte social y cultural del régimen de

propiedad privada. Del otro, la ruptura anticapitalista implicaba la demanda zapatista de restitución de tierras a los pueblos¹³.

Emiliano Zapata, además de ser el “apóstol del agrarismo”, delineó en el “Plan de Ayala”, un proyecto democrático que contemplaba la reforma, la libertad, la justicia y la ley – conceptos del lema que aparece en el documento - como ejes rectores de la revolución zapatista y que ya eran desarrollados por los habitantes de Anenecuilco, quienes recurrían a las instituciones formales de justicia para dirimir sus diferencias.

En el Plan de Ayala, artículos 12 y 13, se establece que cuando la Revolución haya triunfado, una Junta de los principales jefes revolucionarios de los diferentes estados, nombrará o designará un Presidente interino de la República, quien convocará a elecciones para la nueva formación del Congreso de la Unión, y éste, a la vez, organizará las elecciones para la organización de los demás poderes federales. En cada Estado, los jefes revolucionarios en Junta designarán el gobernador provisional del Estado a que corresponda para que convoque a elecciones.

La organización política que proponían los zapatistas era el parlamentarismo; de tal suerte que el 13 de enero de 1915, se presentó una iniciativa: la “Ley de Régimen Parlamentario”. Un año después – el 18 de abril de 1916-, emiten el “Manifiesto a la Nación y Programa de Reforma Política sobre la Revolución” y en ella, los convencionalistas proponen suprimir la Cámara de Senadores por considerarla elitista.

Dentro de la Convención de Aguascalientes habían tres corrientes: la constitucionalista, que después se fue con Carranza, es decir, a la oposición; la de Villa que no tenía una política de Estado y la zapatista que fue la más consecuente corriente de lucha por las reformas reales y por la democratización

¹³ *Ibidem*, p. 104.

del país¹⁴. Los miembros de las distintas corrientes manifestaban sus ideologías y concepciones respecto al fortalecimiento o destitución de las prácticas autoritarias que caracterizaban al régimen presidencialista del Estado Mexicano.

1.1.4 *La Constitución de 1917 y el Estado Contemporáneo*

Los distintos movimientos revolucionarios fueron vencidos por la corriente constitucionalista: Venustiano Carranza y sus huestes adquirieron el control del país y quitaron las banderas a los movimientos populares. Éstos están al margen del Estado y no podían garantizar cambio social alguno; la revolución política aparecía como la verdadera solución para el problema de masas¹⁵.

En el periodo revolucionario no existió el monopolio de la violencia que es esencia del Estado. Fue el triunfo de los constitucionalistas el que posibilitó la estabilidad del Estado Mexicano. El propósito último de ellos y de la Constitución de 1917 era confirmar la viabilidad del país como una nación independiente.

Carranza consideró necesario crear un Congreso Constituyente para que analizara y reformara la Constitución de 1857 y así, suprimir y cambiar las instituciones que no favorecieran un régimen presidencialista emanado de una adecuada división de poderes que pusiera límites a los legisladores y a los jueces.

Se buscó crear un gobierno fuerte capaz de controlar a las poblaciones indisciplinadas. Las corrientes del Congreso se enfrentaron en la definición del

¹⁴ Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la Independencia a la Revolución*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura Congreso de la Unión, 2000, p. 46.

¹⁵ Córdova distingue la revolución social de la política: en la primera hay un cambio sustancial en las relaciones sociales y en las características de la propiedad; en la segunda, la propiedad sólo se reforma y los cambios son de las personas que ocupan los altos cargos. Córdova, Arnaldo, *Formación del poder político en México*, México, Era, 1977, Serie Popular no.15, p. 31.

sistema político mexicano pues, por un lado, se quería un gobierno con el Presidente a la cabeza que no rindiese cuentas al Congreso; por el otro, implementar un sistema parlamentario, el cual propicia una mayor intervención del pueblo en los asuntos públicos.

El sistema presidencialista fue el que convenció a los congresistas. Sin embargo, quienes estaban a favor del parlamentarismo sustentaron su postura diciendo que éste régimen permite el enfrentamiento entre pueblos y mandatarios, satisface la exigencias de la opinión pública y es una válvula de escape para las sociedades. No es necesario que para su implementación el pueblo sea educado, cierto que las instituciones se deben amoldar al carácter de los pueblos, pero siempre se busca que las normas avancen hacia el ideal de perfección¹⁶.

En la XXVII legislatura, el partido mayoritario en la Cámara de Diputados era el Partido Liberal Constitucionalista. El PLC constituía una alianza de militares y civiles en la que participaban destacados obregonistas. Por ello, las iniciativas del Presidente no pasaban tan fácil. Además la bancada parlamentaria del Partido no tuvo asegurado el voto disciplinado de sus miembros. La creencia de que los presidentes posrevolucionarios fueron los supremos legisladores no es del todo cierta, pues tuvieron oposición de los grupos locales y corporativistas.

El presidencialismo, a pesar de todo, se constitucionalizó sirviendo para controlar el país de tal manera que desde la caída de Carranza ya no hubo rebeliones exitosas y no se puso en entredicho el poder del Estado: el ascenso del General Álvaro Obregón a la Presidencia significó la adecuación entre el poder formal y real¹⁷.

¹⁶ Estados Unidos Mexicanos. Congreso de la Unión, "Proyecto del Régimen Parlamentario y Proyecto de Ley de Reformas a la Constitución General de los EUM", *Diario de los Debates*, no. 96 del 30 de diciembre de 1917 y no. 98 del primero de enero de 1918.

¹⁷ Meyer, Lorenzo, "El Estado mexicano contemporáneo" en Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1997, p. 10

El golpe de Estado de Obregón reveló que la selección de gobernantes no se decidiría en las urnas o en las contiendas electorales entre los partidos políticos. En esa época, la política se realizaba alrededor de los caudillos. Uno de los rasgos de este nuevo régimen fue la conversión del pacto fundado en viejas costumbres por uno constitucional. Del cumplimiento de éste y no del número de votos, dependerían la legitimidad del mando y la obediencia voluntaria.

La crisis teórica de la representación se resolvió por dos vías: la delegación de poder por el jefe en otros que lo representarán, y el reconocimiento a los caudillos que encabezaban huestes de campesinos armados y a los líderes que eran líderes de las bases obreras, a quienes se exigió alianza subordinada. En la administración pública, no se aceptó la representación. Se exigió la disciplina burocrática a los caudillos titulares de las Secretarías y dependencias del Estado¹⁸.

A Obregón, le sucedió Plutarco Elías Calles en medio de las protestas de Adolfo de la Huerta, mismas que fueron extintas. Esta afrenta no fue la única: las divisiones en las filas revolucionarias, las presiones económicas estadounidenses y los cristeros pusieron en crisis su mandato. Ante estos hechos llamó a la unidad y puso como candidato a Emilio Portes Gil. Era necesario que la familia revolucionaria conciliara sus diferencias; además, la muerte de Obregón puso fin a la época de los caudillos para comenzar el de las instituciones. Así se propuso crear el partido de Estado y, en marzo de 1929, se constituyó el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Antes de la creación del PNR no se controlaban todas las piezas del mecanismo de sucesión. Después de su institucionalización junto con la prohibición de reelección de los legisladores en 1933, la disciplina se impuso paulatinamente y se convirtió en la máxima virtud para prosperar en la política.

¹⁸ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 7ª reimp., México, Era, 2002, p. 107

Así, *“el liderazgo presidencial del partido impidió el desarrollo de carreras políticas independientes del patronazgo presidencial, propiciando la obediencia de las bancadas e imponiendo restricciones a la actividad de los legisladores”*¹⁹.

El PNR era un organismo de carácter político con una ideología y retórica constitucionalista, agrarista y obrerista²⁰, además, sería el cónclave metaconstitucional de selección de los titulares del mando. El partido absorbió a los demás partidos, pues no pretendía competir por el poder, sino el de proveer un mecanismo a través del cual, se resolvieran pacíficamente los conflictos existentes dentro del grupo gobernante.

Se construyó el aparato burocrático de dominación. La autoridad de los mandatarios no podía tender a la dictadura, pues era justo lo que querían destruir, por lo que no se podría prescindir de las elecciones, es decir, tener legitimidad republicana. Se realizarían elecciones sin sacrificar el monopolio del mandato estatal: el PNR sería la representación partidaria del aparato estatal en procesos electorales creado, en consecuencia, para nunca perderlas.

La exclusión de los gobernados era una regla no escrita. El pacto estatal mexicano implicaba la cesión de los derechos políticos ciudadanos a cambio de derechos sociales corporativos. Los ciudadanos no elegirían, sino vigilarían que sus representantes cumplieran con el pacto de mando-obediencia de los derechos corporativos reconocidos en la Constitución. De esa forma, se sentaron las bases de la estabilidad del Estado.

El gobierno del general Lázaro Cárdenas consolida el régimen político, en virtud de que en él, la ideología y la acción revolucionaria forman una unidad. Revolución institucionalizada donde la sociedad y Estado establecen interrelaciones amplias con entes diferenciados dispuestos al intercambio civil y político. Bajo este esquema, los tres elementos que caracterizan al régimen

¹⁹ López Lara, Álvaro F., *op. cit.*, p. 243

²⁰ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, p. 113

son: la promoción de la organización social, el reordenamiento de la dinámica institucional y la reestructuración de un organismo que aglutina a la clase política y, permite a la vez, estratificar las demandas sociales, así como reformular el pacto y refrendar el fundamento popular del Estado²¹.

Una de las características esenciales que definen al Estado mexicano, dice Arnaldo Córdova, es su política de masas, en la que se funda su poder sobre la sociedad, la cual es un resultado histórico de la gran conmoción política, económica y social que constituyó la Revolución Mexicana. La eficacia del Estado como rector de la vida económica y social de México ha estado siempre en relación directa con la eficiencia o el deterioro de su política de masas o con el control y el ascendiente del Estado sobre y en el seno de amplias capas de la población trabajadora en las ciudades y en el campo”²².

El proceso de consolidación del Estado parte de una línea de masas no sólo clientelar, sino como una verdadera fuente de su poder, mismo que se da en la forma de consenso político cada vez más organizado. Decía Cárdenas que es necesario que los pueblos se organicen para que el ente formado sea el sostén de los propios intereses. Todos deben trabajar para que el país progrese y se mejoren las masas obreras y campesinas de la República. El general estrechó la alianza con el movimiento obrero y de esa manera, reconstituyó el prestigio del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, se formó la dominación institucional de los trabajadores por parte del Estado. Se dividió en organizaciones diferentes con intereses corporativos específicos. De estas divisiones organizacionales, surgió la élite sindical, misma que a partir de las elecciones de diputados de 1937, Cárdenas permitió que aportaran representantes obreros al Poder Legislativo.

²¹ Quirós Pérez, Miguel y Gutiérrez H. Lucino, *De Carranza a Salinas. Otras razones en el ejercicio del poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992, p. 145.

²² Córdova, Arnaldo, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, Era, Serie Popular, 1979, p. 9.

La reorganización del partido oficial comenzó una vez que se realizaron las consultas a los trabajadores para que eligieran diputados. Se hizo un frente popular y el PNR continuó con su función de aglutinador de los diversos sectores sociales. Esto dio lugar a que el partido cambiara de denominación, ahora se llamaría “Partido de la Revolución Mexicana (PRM)”. Esta transformación fue de fondo y forma, puesto que ya no se concebiría como el partido de la familia revolucionaria, sino como el de organización de masas aunque, en los hechos, fue un comité administrador de los asuntos de las corporaciones. La más importante de las organizaciones fue la Central de Trabajadores de México que arropó el movimiento obrero organizado que sustituyó a la clase obrera independiente. Además, programáticamente, el PRM se propuso un proyecto de capitalismo de Estado, nacionalista, antimonopólico, antifeudal y popular, agrarista y obrerista.

El corporativismo que hubo en el cardenismo no impidió que el proyecto Estatal fuese de amplio alcance democrático, donde la originalidad no sólo reside en la participación de las masas, sino en las formas en que se hace la política. La política se desenvuelve en un medio en donde el disenso y consenso, aunque polarizantes, son los componentes de un juego dialéctico y cotidiano. Este comportamiento es posible porque el proyecto funcional no busca una dictadura de las mayorías, sino una participación democrática para consolidar, mediante la afirmación del régimen político, las estructuras del Estado²³.

La esencia del régimen de Cárdenas, fue el de continuidad. Pacto, legislación, institucionalización y equilibrios. Significa la fusión de principios con las prácticas políticas: pacto nacional con gobernabilidad; mecanismos de poder, acción e ideología.

Los siguientes periodos presidenciales – los de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán- se caracterizan por las contrarreformas capitalistas y por el crecimiento

²³ Quirós y Gutiérrez, *op. cit.*, p. 146.

económico. También por la paulatina disminución del reparto agrario cuyo propósito era anular la autonomía de los ejidos. Los fundamentos de la modernización alemanista implicaban quebrar la capacidad de protesta de los trabajadores, despojando a sus organizaciones de cualquier posibilidad de articulación fuera del aparato corporativo del Estado.

En este contexto, ocurrió una reorganización de la política. Se transformó el PRM en el “Partido Revolucionario Institucional” y con ello el caudillismo era sustituido por el presidencialismo: la autoridad del Presidente no descansaba en lealtades personales, sino en la estructura burocrática dentro de la cual, él era la cabeza. Junto con esto, al mismo tiempo que surgía el PRI, se creó el subsistema de partidos con una reforma electoral que introdujo la figura de registro, en virtud de la cual los partidos recibían reconocimiento estatal sin poner en riesgo el monopolio estatal.

El pacto estatal seguía vigente en los años cincuenta y sesenta, mismo que encontró su soporte material en el auge económico que gozaba el país – denominado “el milagro mexicano”-. La modernización alemanista tuvo como efecto el nacimiento de una clase media con amplias perspectivas de movilidad social.

Desde el periodo de Gustavo Díaz Ordaz, la consolidación institucional era total. El orden era un requisito fundamental del crecimiento y del bienestar. El sistema político mexicano es fuerte, pero el costo social se manifestó en un deterioro del régimen. Hubo una ruptura en el sistema de hegemonía que prevalecía en el país, pues la sociedad modernizada ya no cabía en tal esquema, además que las demandas sociales revolucionarias no habían sido cumplidas. México se hizo más complejo, diverso y plural.

El movimiento estudiantil de 1968 modificó la percepción que se tenía de la política, de los políticos y de la necesidad de una democracia palpable: solo se querían las condiciones básicas de la vida civil, las condiciones mínimas para

practicar las libertades democráticas. Fue un movimiento complicado de entender para los usos políticos de entonces. Los estudiantes, la masificación de las universidades, eran la demostración del éxito de la urbanización, de los ciclos previos de escolarización, de los circuitos de ascenso social, eran la prueba viviente del éxito modernizador de la Revolución²⁴

La hegemonía del partido abarcaba instituciones y fuerzas políticas, al sector privado y las organizaciones sociales. Dentro de esta coalición, suma de intereses y proyectos, se procesa entonces lo fundamental de la política: quién gobierna en todos los niveles y quién asume los cargos del legislativo. La oposición, bajo este esquema, ve minimizada su representación y, su influencia en las decisiones era solo por excepción. Así, las reglas no definían la política, pero daban legitimidad a quien ostentaba el cargo y hacía funcional el régimen político.

El cambio político en México se ha caracterizado por la insistencia impositiva de evitar la violencia de las armas y de seguir los cauces institucionales. Para desmontar la representación política de intereses corporativos y transformarla en representación de ciudadanos, México ha variado su derecho electoral en la segunda mitad del siglo XX. En buena medida, el desarrollo de las normas de derecho electoral desde 1963 hasta 1996 se orientaba hacia el progresivo desmantelamiento del partido de Estado y el control de éste sobre la organización de las elecciones y las fuentes de financiamiento. De esa manera, cambió el sistema político de autoritario a democrático. Es en este punto donde llegamos al estado actual de representación política mexicana que pasó de intereses en un partido de Estado a representación de personas en un sistema

²⁴ Becerra, Ricardo, et. al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2ª ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 17.

de partidos políticos múltiple con garantías plenas a la oposición de representar la pluralidad política de la sociedad²⁵.

La primera reforma importante electoral fue la de 1977 a cargo de Jesús Reyes Heróles. Ésta y las subsiguientes lograron eliminar la influencia del gobierno federal en las elecciones. Hasta los años noventa, la hegemonía priista cede y ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, por lo que se hace necesaria la negociación para poder aprobar alguna iniciativa. Además, en las elecciones de 1988, se logró, por primera vez, que un candidato opositor, impulsado por la izquierda, tuviera posibilidades de ganar. La polémica poselectoral fue uno de los factores para crear instituciones autónomas que vigilaran el desarrollo de las elecciones. La legitimidad de los representantes se sustenta en el reconocimiento de un proceso electoral apegado a la legislación de la materia.

Las pulsiones democráticas hicieron posible la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal y los otros dos poderes adquirieron mayor autonomía. De esta manera, el Presidente de México dejó de ser el personaje omnímodo y perdió algunas de las que Jorge Carpizo llamó “facultades metaconstitucionales”²⁶.

1.2 Análisis de los Artículos 39, 40, 41 y 3º Constitucionales

La historia de la formación del Estado Mexicano ha implicado el establecimiento, modificación y abrogación de sus distintas constituciones políticas. Las circunstancias, personas e ideologías delinearon la evolución institucional para hacer de nuestro Estado un ente eficaz para la consecución de sus fines, entre ellos, la pacificación de la vida pública; el fortalecimiento económico para el autoconsumo y la cooperación e intercambio internacional; y sobre todo, el bienestar y cobertura de las necesidades básicas de su población.

²⁵ Barceló Rojas, Daniel A., “El sistema representativo mexicano. El gobierno de los iguales”, en Fix- Zamudio, Héctor y Valadés Diego, *op. cit.*, p. 37

²⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19ª. Ed., México, Siglo XXI, 2006.

Ahora bien, la estructura constitucional tiene como ejes rectores las normas e instituciones que se establecen en los artículos 39, 40 y 41, además de los artículos 1º, 3º, 135 y 136: la titularidad de la soberanía; la forma que se ejercerá el poder y su control; la forma de Estado y de Gobierno; el mecanismo a través del cual, los ciudadanos podrán tener acceso al poder público, es decir, el modo en el que serán partícipes de las decisiones trascendentales para la vida pública y su consecuente introducción en la esfera privada de cada individuo; los derechos humanos como principio de interpretación normativa y la construcción de las instituciones políticas y sociales; la democracia no solo como régimen de gobierno, sino como forma de vida; la creación de una ciudadanía educada y, la modificación e inviolabilidad de la Constitución.

1.2.1 Definición de Estado

El término medular para el análisis conceptual y dogmático que se pretende desarrollar en esta segunda parte del capítulo es el de “Estado” cuya etimología viene del latín *stare* que da origen a la palabra inglesa *state*, a la francesa *État* y a la castellana Estado. A su vez, *stare* tiene como raíz principal *stô* con múltiples acepciones como estar en un lugar, tomar partido, etcétera y *stâ*, raíz indoeuropea. De estas raíces han derivado las palabras Constitución, Estado, estamento, estatuto, institución, y de los verbos constituir, constitucionalizar, estabilidad, estatizar, entre otras²⁷.

El Estado es el resultado de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Así es posible comprobar que las formas políticas son anteriores a la época en que se utilizó por primera vez el término de Estado²⁸. La *polis* griega y la *civitas* romana son formas de organización política de una comunidad; sin embargo, la

²⁷ Valadés, Diego, “Apuntes sobre la formación del concepto Estado”, en Carpizo, Jorge y Carol B. Arriaga, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, p. 491.

²⁸ Montero Zendejas, Daniel, *Derecho político mexicano*, 2ª ed., México, Trillas, 2010, p.49.

primera connotación política de la palabra *estado* surge en la Francia medieval: la expresión *État généraux* apareció en 1302²⁹.

La conceptualización de Estado moderno surgió de las obras de Maquiavelo ante la necesidad de caracterizar en un término común a la República y a la Monarquía, las formas políticas de organización en su época. A partir de ello, el Estado se considera como la organización del poder político, cualquiera que sea éste.

En la época contemporánea, varios autores como Heller Jellinek, Hans Kelsen, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, entre otros, han definido al Estado desde su aspecto normativo, social o la unión de ambos. Para Kelsen, el Estado coincide con el orden jurídico, es decir, Estado es el orden jurídico personificado. En el pensamiento de Adolfo Posada, el Estado es un fenómeno político, un proceso en el que se conjugan dos elementos: la soberanía o poder supremo y la norma jurídica. Finalmente, Carré de Malberg, propone el dualismo Estado-derecho en el sentido de que el Estado se compone por tres elementos: población, territorio y poder público, por lo que no se puede confundir con ninguno de ellos.

Es preciso exponer, en este punto de la investigación, el concepto de algunos estudiosos del Derecho Mexicano, quienes son una referencia para entender al Estado Mexicano y su funcionamiento.

Para Miguel Acosta Romero, Estado es *la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas*³⁰.

²⁹ Valadés, Diego, "Apuntes...", *cit.*, p. 489.

³⁰ Romero Acosta, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1995, pp. 48-49.

Ignacio Burgoa Orihuela concibe al Estado como un ente con personalidad, no únicamente como poder u orden de derecho, es decir, con capacidad jurídica que se desempeña por un poder, y que se otorga por la norma jurídica, pero siempre imputable a un sujeto, en este caso el Estado³¹.

El mismo autor plantea que en el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno³².

Otro profesor que habla sobre el concepto en estudio es Eduardo García Máynez. Para él, Estado:

“es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que población y el territorio son elementos materiales del Estado [aunque la población y el territorio se encuentran determinados por el ordenamiento jurídico]”³³.

Finalmente, para Héctor González Uribe, el Estado es *“una sociedad total que establece y mantiene el orden jurídico en un territorio determinado; está dotada de un poder supremo, que tiene el monopolio del poder físico coactivo y*

³¹ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1996, p.95.

³² *Ídem*

³³ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudios del derecho*, 50ª Ed., México, Porrúa, 1999, p. 98.

*asegura una unidad de decisión y acción; respeta y garantiza la estructura pluralista de la sociedad y, persigue fines valiosos*³⁴.

El Estado es una sociedad total, pues abarca a todos los individuos y grupos que conviven en el territorio, su ámbito espacial de validez, dentro de su organización y fines. Debe de atender a todas las necesidades humanas, de cualquier orden que sean, así como de proveer, por medio de sus servicios y funciones, la satisfacción de esas necesidades humanas. Esta obligación se actualiza con la creación, cumplimiento y sanciones a los que no cumplen con el orden jurídico, mismo que constituye una limitación interna institucional del Estado, es decir, surge la figura del Estado de Derecho que ya no apuesta a ser un fenómeno de fuerza, sino una institución que respeta y garantiza los derechos de los ciudadanos a través de la observancia estricta de un orden que limita.

La actividad creadora y sancionadora del Estado sólo puede ser desempeñada por un poder político que se distingue de otros poderes por su amplitud, porque abarca a todo el territorio y la totalidad de las personas; por su intensidad, pues por encima de todos los poderes sociales, está el del Estado, lo cual implica que el poder es soberano y tiene la potestad de utilizar el monopolio de la fuerza y, por sus metas, mismas que consisten en perseguir fines generales de bienestar colectivo.

El poder del Estado supone una organización jurídica cuyo fin es establecer una unidad dinámica de decisión y acción constituida por la cooperación de gobernantes y gobernados; que adquiere el carácter de un centro común de actividad e imputación y su existencia perdura más allá de los individuos que la forman. Cabe decir, que esta unidad no significa que el Estado sea un ente monolítico, sino que por su naturaleza y fines debe respetar las diferencias que

³⁴ Para la exposición del concepto de Estado de González Uribe y los elementos que lo constituyen, me baso en su libro de "Teoría Política": González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10ª Ed., México, Porrúa, 2007, pp. 249-256.

hay dentro de su población, en otras palabras, debe asumir la pluralidad social que coexiste dentro de su territorio. Así, la dinámica solidaria que debe haber entre los miembros del Estado, el respeto a los derechos de las personas y, la protección y garantía al desarrollo de las actuaciones y propósitos del pueblo, constituyen la base para que el Estado pueda orientar el poder con el que cuenta a la función de realizar un mínimo ético.

Por otro lado, desde el punto de vista sociológico, Rhina Roux define al Estado de la siguiente forma:

El Estado es el proceso de reconstitución, como comunidad, de la unidad de una sociedad internamente desgarrada por relaciones de dominio-subordinación. Es permanente –y siempre inestable- proceso de unificación de seres humanos que, relacionados entre sí por lazos no simétricos, supera –al unificarlos- el potencial conflicto entre ellos, conservando la fragmentación interna de la sociedad cohesionada. Esa comunidad se desdobra internamente en una relación vertical de mando-obediencia entre los que dirigen y administran los asuntos públicos de la comunidad (gobernantes) y la propia comunidad (gobernados). Supone además –y esto distingue al Estado de otras asociaciones humanas- la existencia de una autoridad suprema colectivamente reconocida y el monopolio legítimo de coerción física, de la imposición de penas y castigos³⁵.

Ahora bien, una concepción integral de Estado debe implicar los elementos sociológicos, políticos y jurídicos, en virtud de que es un fenómeno complejo con efectos transversales en la vida institucional y de la sociedad misma. Por ello, a continuación se propone una definición.

El Estado es un ente político y jurídico soberano asentado en un territorio determinado que se sustenta en relaciones de supra-subordinación, así como de cooperación entre los que ejercen y administran el poder público

³⁵ Roux, Rhina, *op. cit.*, p. 30.

y el pueblo, bajo un ordenamiento jurídico consensuado, mismo que garantiza la unidad de decisión y acción administrativa, el respeto a la estructura pluralista de la sociedad, el desarrollo de las actuaciones y propósitos del pueblo procurando en todo momento su bienestar y, la observación cabal de un código de ética mínimo.

A continuación describo los elementos de la anterior definición.

a) El Estado es un ente político y jurídico soberano, es decir, es una colectividad considerada como unidad donde existen relaciones de poder y negociación entre dos o más partes que se rigen por una norma originaria y fundamental que establece su organización, alcances y fines conforme el principio de autonomía, tanto interna como con otras organizaciones estatales.

b) Asentamiento en un territorio. Se asume la necesidad de que el poder público y el pueblo tengan claro el ámbito espacial de validez de sus actuaciones y de las normas que los regula.

c) Las relaciones entre los gobernantes y el pueblo, en la concepción clásica, se caracterizan por ser de dominación de los primeros y sometimiento u obediencia; sin embargo, esta concepción resulta imprecisa en la época contemporánea, pues ya no hablamos de monarquía y súbditos, sino del pueblo que elige a sus gobernantes, coadyuva con ellos en la consecución de los principios teleológicos del Estado y, sanciona a quienes incumplen sus obligaciones jurídicas y éticas.

d) Todo Estado debe regirse por un ordenamiento jurídico cuyas características son:

1. Consensuado. El principio fundacional de cualquier Estado es la soberanía que ejerce el pueblo para decidir por sí mismo el tipo de organización que regirá su actuación. En el proceso se debate, las distintas perspectivas que existen dentro de la colectividad, a través de un esquema representativo o de forma semidirecta.

2. Debe mantener una unidad de decisión y acción administrativa. Se refiere a que en un Estado funcional y eficaz, el tejido social debe ser sólido, es decir, es necesario que la sociedad esté cohesionada para la consecución de sus fines. Además, que el poder político sea permanente en cuanto a su existencia, más allá de las personas en las que recaiga el encargo y de la coyuntura histórica.

Asimismo, el Estado tiene el monopolio para hacer cumplir las leyes y sancionar a quienes no ajusten su comportamiento a las mismas. Puede ejercer su potestad para usar la fuerza, pero ésta debe ser oportuna y racional.

3. Garantiza el respeto al esquema pluralista de la sociedad. El Estado admite, respeta y protege la coexistencia, en su interior, de ideologías y de grupos de intereses diversos y aun contrapuestos. Su naturaleza es compleja: intervienen múltiples factores que hay que tratar de armonizar y unificar, sin lesionar su justa armonía³⁶.
4. Tiene como principio básico y fin último, fomentar el desarrollo de las actuaciones y propósitos del pueblo procurando su bienestar. Esto es así porque el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

e) La observancia de un código ético mínimo. El Estado es una institución que se fundamenta en la naturaleza racional y libre del hombre y sus fines existenciales y, por lo tanto, de valores individuales y sociales como la verdad, el orden y la justicia. Es una ayuda para que el hombre alcance la plenitud de su ser en el ámbito cultural, político y trascendental.

Además, el Estado debe orientar el poder con el que cuenta a la función de realizar el mínimo ético de la convivencia humana, lo cual obtiene con la creación, aplicación y sanción del orden jurídico y fungiendo como una institución destinada por su naturaleza a la educación³⁷.

³⁶ González Uribe, Héctor, *op.cit.*, p. 254.

³⁷ *Ídem.*

1.2.2 *Análisis del artículo 39 constitucional*

En el artículo 39 de la Constitución Política, se establece que: *“la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*.

El concepto político de soberanía es esencialmente histórico –como decía Jellinek- pues comprende un proceso dinámico dentro de la configuración de las sociedades en el que se busca justificar el poder, tanto su ejercicio como sus fines. Es por ello, que la titularidad de la soberanía ha cambiado: del soberano como la máxima autoridad en una nación, evolucionó al soberano como un ente conformado por el pueblo que decide por sí mismo la forma de organización que quiere para su comunidad; de esta forma, la soberanía se convierte en el constructo político –jurídico núcleo del Estado.

La palabra “soberanía” data del siglo XV cuando el tratadista Llamondet hablaba de ella por vez primera y, desde esa época, no hay un acuerdo sobre el concepto salvo su etimología que viene de dos palabras: super y omnia, es decir, un poder que está sobre todos los poderes.

En un sentido moderno, soberanía aparece junto con el Estado nacional a fines del siglo XVI, para indicar plenamente el poder estatal, único y exclusivo de la política. Son conceptos correlativos, pues en aquella época se libraba una batalla entre el poder temporal y trascendental, entre reyes y la Iglesia. El poder civil venció y nacieron los regímenes absolutistas en los cuales, el soberano era el rey como máximo representante del pacto social en el que el pueblo le cedía el derecho sobre la vida y la muerte en aras de su seguridad. Decía Bodino que la soberanía es la cualidad del poder del Estado, es decir, el Estado es soberanía interna y externa.

El poder, para que se legitime, debe tener la característica de soberano, porque la soberanía implica no sólo la eficacia del poder, sino simultáneamente, su legitimidad, su estabilización y su capacidad de pretensión de obediencia por parte de los súbditos. Por esa razón, el poder soberano es creador de derecho; la soberanía constituye la capacidad para dictar leyes e imponerlas a los súbditos; es el concepto central que permite calificar el poder del Estado como su poder legítimo³⁸.

Sin embargo, la idea de soberanía cambió a raíz de las teorías progresistas que se iniciaron en las revoluciones desde finales del siglo XVII y al principio del siglo XVIII. Los dos exponentes que influyeron en la Revolución Francesa y en el pensamiento político-jurídico del mundo occidental, además de ser precursores del pensamiento libertario de América Latina, fueron Juan Jacobo Rousseau y el Abate Emmanuel Siéyès.

La idea de soberanía de Rousseau no es nueva, pero fue él quien dio forma al concepto. El ginebrino tomó como referencia las tesis de Juan Bodino, quien a su vez, aprovechó el conocimiento de los autores de la Escuela Clásica Española como Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, mismos que en su momento, participaron del movimiento escolástico generado por Santo Tomás de Aquino. Además de Grocio y Hobbes quienes tratan la soberanía y el pacto social desde sus singulares puntos de vista y a quienes Rousseau refuta desde su obra.

Rousseau en su libro “El Contrato Social” sostiene que los seres humanos pasaron del estado de naturaleza y decidieron unirse a través de un pacto, el cual, resuelve el problema que menciona en el libro primero, capítulo seis:

[Se debe] “...encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los

³⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, “La soberanía popular” en Varios, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 132, p. 357.

asociados; pero de modo que cada uno de éstos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes”.

Ya conformado el pacto y manifiesta la voluntad general, el que rehúse obedecer ésta,

“...se le obligará a ello por todo el cuerpo: lo que no significa nada más sino que se le obligará a ser libre, pues ésta y no otra es la condición por la cual, entregándose cada ciudadano a su patria, se libra de toda dependencia personal; condición que produce el artificio y el juego de la máquina política, y que es la única que legitima las obligaciones civiles, las cuales, sin esto, serían absurdas, tiránicas y sujetas a los más enormes abusos (Libro primero, capítulo siete)”.

En el segundo libro de la obra en comento, Rousseau da una serie de características que tiene la soberanía, entre las cuales están: la inalienabilidad y la indivisibilidad. Sobre la primera sostiene que, como la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, no debe enajenarse y que el soberano debe ser representado por sí mismo, es decir, el poder se transmite pero no la voluntad; la segunda, afirma que la soberanía es general o no lo es y separa los conceptos voluntad general y voluntad de todos, la primera atiende al interés común, la segunda atiende al interés privado³⁹.

Otra de las características de la soberanía que se infiere de la obra de este pensador es la relativa a que el poder soberano no tiene límites, pues el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre los suyos. Cada individuo enajena poder, bienes y libertad para igualar a los hombres en derechos y deberes de tal suerte que, de las cesiones de los particulares, resulta un cambio ventajoso de independencia natural por seguridad.

El pacto social crea el cuerpo político y por medio de la ley, se le da movimiento y voluntad. Los ciudadanos están sumisos a la ley, por lo que deben ser ellos

³⁹ Barragán B., José, *et al.*, *Teoría de la Constitución*, 5ª Ed., México, Porrúa, 2012, p. 101.

sus autores. La manera de construirlas es por medio del legislador, el cual, considera Rousseau, es un hombre extraordinario en el Estado; aún así, no es el representante del pueblo, pues únicamente son comisarios que no tienen facultades para resolver nada definitivamente. Sin embargo, el poder ejecutivo sí puede ser representativo, de suerte que son funcionarios nombrados y destituidos cuando le plazca al soberano y su función es obedecer⁴⁰.

El otro gran pensador, Emmanuel Joseph Siéyès difiere con Rousseau en cuanto a la titularidad de la soberanía, pues el segundo impulsó la idea de soberanía popular en tanto que el primero concibió la idea de soberanía nacional. Baste mencionar que el concepto de soberanía popular basa su voluntad general en un todo unánime, en el pueblo soberano cuyas decisiones no tienen límite, de lo contrario, no sería soberano. Por otro lado, la soberanía nacional implica que de la voluntad general unánime, se pasa a una voluntad de las mayorías representada en la Asamblea Nacional, órgano legislativo que sustenta la titularidad de la soberanía.

Las diferencias entre Rousseau y Siéyès son varias, aún así, no se harán puntualizaciones comparativas, sino que se analizarán algunas de sus tesis más relevantes para el tema que nos ocupa y que Barragán y otros autores hacen al respecto cuando hablan sobre soberanía popular⁴¹.

Para Siéyès, la base de la sociedad es la libertad, donde el hombre es propietario de su persona y de sus bienes, de donde se derivan los derechos del hombre y, correlativamente, los deberes; por lo tanto, cuando se entra en la sociedad no se pierde nada: el gran objeto de la asociación política es dotarlos de una garantía más sólida, situándolos bajo la protección de la comunidad. De esta manera, el Abate cultiva las ideas iusnaturalistas, puesto que declara que los derechos son anteriores a la creación de la ley y del Estado, es decir, el derecho natural está por encima del constituyente y del legislador ordinario.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 102.

⁴¹ *Ibidem*, p. 102-105.

El ejercicio soberano o de soberanía, en Siéyès contrario a Rousseau, no es directo: ante el problema que entraña la organización político-jurídica de una comunidad grande en población y territorio, la solución es crear un sistema de representación indirecta en segundo grado. Los diputados deben tener poderes amplios para llegar a acuerdos, pero bajo la potestad que le da la misión específica que le encargaron.

El acto de asociación exige unanimidad de los asociados, mas, el resto de las cuestiones concernientes a los intereses de la sociedad puede no ser unánime; por lo que se establece la ley como la voluntad de la mayoría de los asociados. Este argumento afirma la importancia que tiene la Constitución, pues una simple mayoría aprobará las leyes, que siempre se encontrarán sometidas al mando y límites constitucionales, razón suficiente para evitar los abusos de la mayoría. La aprobación de las leyes queda en la esfera de la Asamblea Nacional con lo que la soberanía se haya reducida a los límites del poder político.

Ambos ideólogos europeos tuvieron mucha influencia en nuestros constituyentes –como ocurrió en otros países del continente americano- del siglo XIX y XX. Prueba de ello es la construcción argumentativa que realiza Hilario Medina en la sesión donde se discutía el artículo 41 constitucional, pues él citaba a Rousseau y el artículo correspondiente de la constitución de 1857.

Sin embargo, no es sólo en las discusiones dentro del órgano legislativo donde se pretendió dar forma a esta institución, sino que su antecedente lo vemos en el quinto punto de los “Elementos constitucionales” de Ignacio López Rayón en el que se dice que *“la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional”*. Asimismo, en “Los Sentimientos de la Nación” de José María Morelos y Pavón, se establece que *“la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los*

*poderes de ella en: Legislativo, Ejecutivo y Judiciario eligiendo las provincias sus vocales y éstos, a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad*⁴².

En el Constituyente mexicano de 1823-1824, el debate sobre la soberanía fue intenso en virtud de que dicho concepto se derivaba de la forma de gobierno que debía de regular la República. Las discusiones se basaban en las teorías de Rousseau y el pensamiento de los Estados Unidos de América. Finalmente, el ginebrino no tuvo gran aceptación: se prefirió un sistema representativo para evitar los horrores de los tumultos y de la anarquía.

El artículo que se aprobó fue el propuesto por el Diputado Martínez, el cual decía que

*“La soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demás leyes fundamentales, que le parezcan más convenientes para su conservación, mayor prosperidad, modificándolas y variándolas, según crea convenirle más”*⁴³.

Durante el Constituyente de 1856-1857, el debate se dio entre los diputados Arriaga y Barrera cuyo tema principal fue la titularidad de la soberanía: el primero sostenía que le correspondía al pueblo; el segundo, a la Nación. El sentido de la idea de soberanía que tenía la Constitución de 1824 no se modificó y el artículo 39 quedó de esta forma: *“La soberanía reside esencial y originalmente en el Pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*.

⁴² Córdova, Arnaldo, “La soberanía nacional. Artículo 39” en *Derechos del Pueblo Mexicano*, 7ª Ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 2006, Sección Segunda, T.XVIII, p. 566.

⁴³ “Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación”. Cámara de Diputados XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, México, Sesión de 7 de diciembre de 1823, p. 206 citado en Barragán, B., José, *op. cit.*, p. 114.

El Constituyente de 1916-1917 leyó el dictamen sobre el proyecto de artículo 39 de la Constitución quedando igual al artículo 39 de la Constitución de 1857. Se aprobó por unanimidad y sin discusión. En él se toma las tesis roussonianas, por un lado y por el otro, se reconoce que al concepto de soberanía se le han hecho

...“severas críticas, no solamente en un contenido propio, sino aún en su aplicación; pero en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución 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 político⁴⁴”.

Por último, se analiza el significado de la estructura y los conceptos que contiene el artículo 39 constitucional actualmente. Cabe mencionar que desde que se aprobó en 1916 no ha tenido modificaciones.

“Soberanía nacional” se refiere a la soberanía estatal, es decir, la soberanía como un atributo esencial del Estado. Sin embargo, la palabra “Nación” tiene dos significados: el primero, se refiere al grupo de hombres unidos por un vínculo natural que constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma de estado nacional; el segundo, se refiere a este mismo vínculo pero *a posteriori*, es decir, una vez que un grupo de seres humanos decide unirse en sociedad dentro de un territorio determinado, esa misma sociedad que nace libre, decide organizarse políticamente en una Nación, siendo así, el primer acto de soberanía que llevan a cabo para constituirse y que permite crear y mantener un comportamiento de fidelidad de los

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917*, 23º Sesión ordinaria del 26 de diciembre de 1916, p. 1299.

ciudadanos hacia el Estado, el cual es la condición para crear un pacto social con la anuencia de todo el pueblo. Esto significa que, en términos contemporáneos, se puede hablar de un Estado-Nación que tiene como una de sus características fundamentales el ser soberano.

Empero, la soberanía, en su base política, “reside esencial y originalmente en el pueblo”, el elemento vivo del Estado decide cómo y por quién quiere ser gobernado⁴⁵. En el espíritu del artículo 39, es el pueblo de los ciudadanos el que comanda a la Nación y organiza al Estado que la rige y la representa. Así, la sociedad y la Nación no son lo mismo: la sociedad es un conjunto de personas; la nación es ese mismo conjunto de personas, sólo que organizado políticamente, bajo la égida del pueblo y de su Estado⁴⁶. Así, los constituyentes no necesitaron poner soberanía popular porque se dio por sentada.

En cuanto a los otros elementos de la disposición constitucional, la frase “el poder público dimana y se instituye en beneficio del pueblo”, dice Burgoa⁴⁷, que se refiere al poder público como el conjunto de órganos estatales que forman parte de los Poderes de la Unión a través de los cuales ejerce el pueblo su soberanía –según el artículo 40 constitucional- una vez que los ha instituido el pueblo, a través del poder constituyente o mediante el voto para que persigan el bien común del pueblo.

La última parte de este artículo constitucional establece que “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Se entiende por ello que el pueblo decide cómo será su organización política mediante el Poder Constituyente, el cual, se ha concebido como anterior a la formación del orden jurídico, la máxima expresión de soberanía, donde priva la libertad y la voluntad del pueblo para darse las normas con las que

⁴⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, p. 360

⁴⁶ Córdova, Arnaldo, Soberanía y forma de gobierno, en Valadés, Diego y Miguel Carbonell, (coords.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2006, p. 46.

⁴⁷ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p 263-280.

convivirán dentro de la comunidad estatal. Lo que origina la plenitud soberana, sustentan algunos autores, son casos de excepción derivados de un conflicto armado o una revolución con el cual, se pretende cambiar el viejo régimen que motivó el estallido social.

Sin embargo, el Poder Constituyente es permanente e instituido. La misma Constitución previene la forma en la que se modificará o alterará cualquier norma, por lo que la única limitación del soberano es de carácter procedimental, pues observará las reglas sobre la formación de la voluntad soberana, pero no habrá una autolimitación material, en consecuencia, el pueblo podrá (a través del Poder Constituyente), incluso, alterar o eliminar los principios fundamentales de la organización política, social y jurídica. En el capítulo cuatro de este trabajo se retoma este último tema.

1.2.3 Análisis del artículo 40 constitucional

El artículo 40 constitucional establece las características que posee el Estado Mexicano conforme a la voluntad y el consenso del pueblo mexicano quien ha decidido constituirse: “...*en una República representativa, democrática, laica, 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*”.

Cabe distinguir, previo a la conceptualización y aplicación de los elementos que contiene dicho artículo constitucional, entre formas de gobierno y de Estado, pues permite categorizar bajo cuál sistema se rige el país. La forma de gobierno es la configuración del ejercicio y la organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social y la forma de Estado, se refiere a cómo está configurado institucionalmente todo el Estado⁴⁸, es decir, se toman en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la

⁴⁸ Montero Zendejas, *op. cit.*, p. 85

sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico⁴⁹.

Las formas de gobierno clásicas son monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos y sus formas corruptas, tiranía, aristocracia y la democracia (en términos aristotélicos). Maquiavelo las reduce a república, aristocrática o democrática y a monarquía, y Montesquieu introduce reformas a la clasificación aristotélica y distingue tres formas de gobierno: la monarquía, el despotismo y la república.

Las formas de Estado, dice Bobbio⁵⁰, se pueden distinguir con base en dos criterios principales, el histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad. Dentro del primero, los historiadores han coincidido que son: el Estado feudal, el estamental, el absoluto y, finalmente, el representativo. Respecto al criterio de expansión del Estado puede ser mínimo o máximo. Además de esta clasificación, la que han observado los autores categoriza al Estado federal y el Estado unitario o central según la existencia de uno o varios poderes respecto de un mismo Estado.

La esencia, naturaleza y organización del Estado se comprende al interpretar la fórmula conjunta de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales pues se establece que la titularidad de la soberanía la tiene el pueblo -otrora posesión del soberano como máximo mandatario- y por lo tanto, es su voluntad constituirse en una República democrática, federal y laica bajo un sistema representativo mediante el cual ejercerán su soberanía.

Sin embargo, la interpretación literal de dichos artículos no es suficiente para entender la estructura y funcionamiento del Estado. El artículo 40 confunde género y especie, es decir, según la clasificación de las formas de gobierno y

⁴⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 12^o reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2006, Colección Breviarios no. 487, p. 144.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 158

Estado, tenemos que la República es una forma de gobierno -conforme a la clasificación romana y moderna- con un régimen democrático. Las demás características de la República que la Constitución reconoce, ya no son formas de gobierno, sino de Estado. De esta manera tenemos que el Estado mexicano es un Estado federal y un Estado laico. Además, el sistema de gobierno es representativo y presidencial.

Del orden constitucional, con las puntualizaciones que se acaban de hacer, se desglosan los términos que en este apartado se estudiarán: a) República y república democrática, b) federalismo o régimen federal, c) sistema representativo y d) Estado laico.

Antes de analizar los conceptos mencionados, es necesario tener una noción de los términos sistema y régimen. Para dicha empresa, se tomará como apoyo el texto de Diego Valadés⁵¹.

El autor establece que *sistema* es el ensamble y la interacción de instituciones conforme las cuales, se organiza y funciona el poder político, y *régimen* es la forma del ejercicio del poder político que incluye las relaciones entre gobernados y gobernantes o, el conjunto de disposiciones que rigen áreas, actividades o funciones específicas de los órganos del poder de la sociedad. De esta manera, la democracia es un sistema y un régimen, en virtud de que puede comprender un conjunto de instituciones propias de un sistema, pero si se toma en cuenta las relaciones dentro de esas instituciones y sus elementos, es decir, se registra como un hecho político, se constituye como un régimen. Cuando las instituciones pueden integrar un sistema político democrático y a la vez producir un régimen democrático están en sintonía la formalidad y la cotidianeidad.

⁵¹ Valadés, Diego, "La República en México" en Fix- Zamudio, Héctor y Diego Valadés, *op.cit.*, pp. 437-441.

1.2.3.1 República

El concepto de república ha variado a través del tiempo; sin embargo, el antagonismo con la monarquía es su rasgo esencial. En general, se piensa a la República como el gobierno de las leyes bajo el mandato de un solo individuo o de varios que son electos indirecta o directamente por el pueblo. Por el contrario, la monarquía tiene como jefe único al soberano o rey cuyo título es adquirido por herencia y no está por un tiempo determinado al frente del Estado.

La idea de República surge de la *res publica* romana. Fue Cicerón quien puntualizó conceptualmente su significado cuando destaca como elementos distintivos de la República el interés colectivo y, sobre todo, el consenso a una ley común, a aquel derecho solo a través del cual, una comunidad afirma su justicia. Cicerón concluía oponiendo la República no ya a la monarquía, sino a los gobiernos injustos. Para él, lo importante es la presencia de la virtud republicana, equivalente a la observancia de la ley y a la respetabilidad de la costumbre⁵².

En la Edad Media, República se usa para connotar las concretas formas de organización del poder existentes, *regnum* y *civitas*, indicando esta última palabra, junto con *comunistas*, *populus*, las que son pequeñas repúblicas. Se exaltó, en cambio, mucho la *respublica christiana*, para indicar el orden y la unidad de la sociedad cristiana en la coordinación de los dos poderes universales – la Iglesia y el Imperio- instituidos por Dios para mantener sobre la tierra la paz y la justicia y, fue el principio básico de la gran síntesis política medieval⁵³.

⁵² *Ibidem*, p. 443.

⁵³ Matteucci, Nicola, "República" en Bobbio, Norberto, et al., *Diccionario de Política*, 6ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1991, Vol. 2, p.1391.

El término *république*, *Commonwealth* o *Republik*, en la época moderna, se seculariza, pero mantiene el significado que Cicerón le dio. Bodino usa *république* para indicar la monarquía, la aristocracia o la democracia, siempre y cuando sean un gobierno de leyes en oposición a los regímenes basados en la violencia o la anarquía. Esta noción se mantiene hasta Kant quien dice que es necesaria una constitución para formar una República porque “*el derecho público es un sistema de leyes para la pluralidad de hombres, que, estando entre sí en una relación de influencia recíproca, necesitan un estado jurídico bajo una voluntad que los reúna*”⁵⁴.

Con Maquiavelo primero y con Montesquieu, después, aparece la triada monarquía, república aristocrática y democrática, y despotismo. En los primeros párrafos de “El Príncipe”, se dice que “todos los Estados o son repúblicas o son principados”. Además, plantea la disyuntiva de la titularidad del poder, pues suscita la cuestión de que una República está bien cuando tutela la libertad, y cuando la secularidad está asegurada por el príncipe en un reino o en una república.

En el pensamiento utópico de Harrington, Milton y Sydney (s. XVII), el republicanismo se presenta como una teoría en cierto sentido progresista, que recupera del pasado clásico elementos teóricos para combatir la concentración autocrática del poder y que promete la conformación de una comunidad política fundada en la libertad y en la igualdad políticas⁵⁵. Esta idea recuerda la contraposición que Cicerón hacía de un gobierno justo basado en las leyes en lugar de un gobierno despótico.

A finales del siglo XVIII, en la era de la revolución democrática, se instauran las dos grandes Repúblicas: la francesa y la estadounidense. Las diferencias entre ambas son que en Francia se pensó en una República unificada con las figuras

⁵⁴ *Ídem*

⁵⁵ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2006, p. 75.

de jefe de gobierno y de Estado encarnadas en distintas personas y en Estados Unidos, la República sería federal, es decir, las esferas de competencia entre los estados y la unión estaban bien establecidas, por lo que la República era plural y dividida y, el presidente es jefe de gobierno y de Estado.

En la época contemporánea, el término “República” se confunde con el de “democracia” aunque, como ya se vio, ésta es una de las especie de aquella. La vertiente que une a ambos conceptos tiene como esencia la convergencia en la idea de soberanía y comunidad, en virtud de que la República implica una comunidad política de la que todos son parte y en la que todos participan, y la soberanía concebida como autonomía para determinar la mejor organización política y social que se adecue a sus circunstancias.

Actualmente, república y democracia van indefectiblemente juntas bajo el constitucionalismo, puesto que la legitimidad del poder tiene como base la soberanía popular. De esta manera, se debe entender el hecho de que en la Constitución se establezca que el Estado Mexicano es una República democrática y que la soberanía reside en el pueblo.

En un Estado bajo un sistema republicano y un régimen democrático, el conjunto de instituciones que conforman el orden estatal surgen de un proceso legislativo con funciones específicas y armónicas de cuya estricta observancia depende la estabilidad del Estado mismo. Ahora bien, que el régimen sea democrático implica que el pueblo participará en la toma de decisiones de la *res publica*, pues tiene la facultad de otorgar el consentimiento para una determinada forma de ejercer el poder: la forma de participar no es directamente, sino mediante representantes electos, de ahí que la ley fundamental diga que somos una República representativa, aunque, como ya se aclaró, estamos hablando de un sistema representativo. En resumen, el Estado Mexicano es una República con un régimen democrático indirecto, en

tanto que la facultad de autodeterminación del pueblo se ejerce por medio de representantes.

En los capítulos segundo y tercero, se tratan los temas de democracia y del sistema representativo, de forma amplia y detallada.

1.2.3.2 Federalismo

La forma de Estado que adoptó México desde que se independizó de la Corona Española es el federalismo, no obstante las pulsiones centralistas de los conservadores en el siglo XIX y la dictadura de Porfirio Díaz. El artículo cuarenta establece que *“la República será federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*.

El federalismo toma relevancia en los estudios políticos y jurídicos a partir de los documentos de “El Federalista”, escritos por Hamilton, Madison y Jay; sin embargo, no hay una definición que satisfaga a todos, por lo tanto, me centraré en sus características y alcances dentro del orden constitucional mexicano.

En la actualidad, la República Mexicana se divide en 31 Estados autónomos y soberanos en su régimen interior y, la Ciudad de México que no tiene el mismo estatus que los demás: el artículo 44 constitucional la define como *“la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”* y *“sólo en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”*.

Los Estados tienen una constitución y están divididos en municipios. Por el contrario, la Ciudad de México no es un Estado, *pero goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y*

administrativa (artículo 122 constitucional); se divide en las demarcaciones territoriales que establezca la Constitución Política local.

Los Estados y la Ciudad de México son autónomos en la toma de decisiones, sin embargo, dependen del presupuesto asignado y, sobretodo, la Constitución nacional enumera las facultades, restricciones y directrices que deben observarse y aplicarse en todas las entidades federativas con el fin de preservar el pacto federal. Asimismo, las 32 legislaturas forman parte del Constituyente Permanente, es decir, tienen la potestad de aprobar o no las modificaciones que se le realicen a la Constitución Política nacional.

Desde un punto de vista político, los sistemas federales pueden verse como un proceso caracterizado por los conflictos entre federalistas y antifederalistas, así como entre los mismos federalistas, por la definición de las características específicas del sistema federal a adoptar. Además, el aspecto político se da en el proceso de conflicto y acuerdo que lleva a la concentración de poder por los órganos federales, o la devolución de poderes a los órganos locales⁵⁶.

Hay tres aspectos, según Riker⁵⁷, que deben ser observados cuando se estudian los sistemas federales: la política territorial, pues los intereses locales generan identidad propia y buscan obtener el poder político de la unidad; la relación entre el Estado y la sociedad en donde ésta dirige sus demandas hacia los diferentes niveles de gobierno y las distintas autoridades que ejercen diversos poderes hacia los mismos ciudadanos; finalmente, el sistema de partidos, pues de sus características depende la viabilidad y funcionalidad del federalismo.

⁵⁶ Serna de la Garza, José María, "Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano" en Astudillo, César y Casarín León, Manlio Fabio, *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2010, p. 190.

⁵⁷ Riker, W. H., *Federalism: Origin, operation, significance*, Little Brown and Co., Boston 1964, p.136 citado en *idem*.

Los usos, origen y mantenimiento del federalismo⁵⁸ tienen como punto nodal la pluralidad de naciones dentro de un mismo Estado que divergen en su organización, costumbre y aspiraciones, por lo que es complejo unificarlos en un ente central. Esta situación trae como consecuencia conflictos que, si bien el sistema por sí mismo no puede resolverlos, sí puede regularlos y canalizarlos, es decir, provee opciones para solucionarlos y crea incentivos destinados a generar acuerdos. Asimismo, los puestos político-burocráticos se multiplican y permite una mejor y mayor negociación entre los funcionarios de los tres niveles de gobierno y, el Estado federal hace posible la organización racional de grandes espacios bajo el supuesto de paridad entre las partes componentes y no de relaciones de supra o subordinación.

El modelo federal de la Constitución retoma algunas directrices de la teoría plasmada en de la Constitución de Estados Unidos. Sin embargo, en el caso de México, al revés de cómo sucedió en aquel país, el federalismo sirvió para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial⁵⁹. De ahí que algunos de los constituyentes consideraran al federalismo artificial, pero no es así. En el dictamen que se leyó en la 23^o Sesión Ordinaria del Constituyente, el 26 de noviembre de 1916, los legisladores –tomando como base para su argumentación a Emilio Rabasa- mencionaban que el gobierno hereditario o el régimen de la democracia podrían tener un origen histórico diverso en un país que no se deduce siempre del régimen anterior. Cuando las colonias hispanoamericanas se independizaron adoptaron el sistema republicano y todos los ensayos de monarquía en América fracasaron.

Lo que es cierto, aún después de tanto tiempo instituido el Estado federal, es que contrario a lo que sucede en otros sistemas federales o de corte regional, a

⁵⁸ Para tratar este tema Serna de la Garza, *op. cit.*, toma como base a Alain-G Gagnon y a Manuel García Pelayo, p.191-192.

⁵⁹ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *op. cit.*, p. 99.

pesar de que el elemento humano y físico-geográfico no es igual en los Estados de la Federación, es que hasta ahora las diferencias no han sido consideradas por el constitucionalismo mexicano tan pronunciadas como para justificar tratamientos diferenciados a nivel constitucional. El estatuto constitucional de todos los Estados de la Unión es exactamente el mismo⁶⁰.

1.2.3.3 Sistema Representativo

El artículo 39 establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, prerrogativa que conserva en todo momento; sin embargo, el ejercicio de dicha potestad recae en representantes elegidos por el pueblo. Es por ello, que el sistema representativo surge para conciliar la imposibilidad de que todo el pueblo reunido en el ágora ejerza directamente su soberanía y la necesidad de que intervenga en la cosa pública. Ambos elementos son rasgos esenciales de la democracia.

Ahora bien, los representantes tienen el mandato de decidir lo que mejor convenga a los intereses generales del pueblo, tal como lo suscribe el artículo 39 cuando indica que el poder público se instituye para beneficio del pueblo. En ese sentido, la teoría de la representación abarca a todos los órganos estatales y personas que los integran, es decir, los funcionarios públicos deben asumir la responsabilidad política, social y jurídicamente de sus actos. Es así, como ésta se constituye como esencial al sistema representativo, pues de otra forma, se desvincula con su sede original y su genuino titular, el pueblo.

Cabe mencionar que el orden constitucional mexicano consagra dos características del sistema representativo: la elección es directa para elegir a los miembros del Congreso y al Presidente de la República, lo cual, quiere decir que el ciudadano decide, mediante el sufragio, quiénes ocuparán los puestos públicos sin la intervención de un elector intermedio que emita su voto para la

⁶⁰ Serna de la Garza, José María, "Federalismo y régimen presidencial", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *op. cit.*, p. 148.

elección definitiva. La segunda, se refiere a la aceptación e institucionalización de la teoría clásica de la representación cuyos postulados básicos son: el representante lo es de todo el pueblo; en su actuación es independiente de sus electores; es pagado por el Estado y no por los electores y, no están sujetos a la revocación de mandato en la mayoría de los estados y a nivel federal. Dichas características y la funcionalidad práctica de los órganos de representación nacional, serán analizadas ampliamente en el capítulo tercero de este trabajo.

1.2.3.4 Estado Laico

El Estado Mexicano tiene como características ser federal y laico; la primera de ellas, ya se analizó en el apartado anterior, es preciso ahora definir a qué se refiere la expresión Estado laico.

La historia mexicana se caracteriza por la constante anteposición de concepciones metafísicas y divinas a ideas seculares en los ámbitos sociales y sobre todo, político. Basta observar el método que utilizaron los conquistadores españoles: la adecuación de la cosmogonía católica a las indígenas y viceversa, como forma de dominación. Asimismo, en la época novohispana, la Iglesia Católica influyó en decisiones trascendentales para la vida cotidiana de los mexicanos.

Sin embargo, los últimos doscientos años han sido de lucha constante para separar los asuntos eclesiásticos de los estatales. Los primeros textos constitucionales del México independiente establecían a la religión Católica como oficial en detrimento de cualquier otra expresión religiosa. Fue hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando los constituyentes propusieron la separación entre Iglesia y Estado, es decir, la laicidad como principio para la organización política para eliminar los privilegios y potestades que tenía la Iglesia Católica (por ejemplo, llevar el registro civil y la administración de panteones, actividades que después recuperó la autoridad civil).

En el orden constitucional, el texto fundamental de 1917 estableció, en su artículo 24, la libertad de todo hombre *“para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley”*. También en el artículo tercero, se incluye entre las características de la educación que será laica. En cuanto, el régimen patrimonial de las Iglesias, se indicaba que en ningún caso podrían administrar bienes raíces.

Con la reforma del 1992, las Iglesias adquirieron el derecho a que el Estado les reconozca su personalidad jurídica y con ello, poder disponer de bienes *“indispensables para su objeto”*. Asimismo, se otorgó el derecho de votar a los ministros de culto, aunque no a ser electos para cargos populares. La consecuencia de estos cambios constitucionales fue un relajamiento en los límites para actuar en política y poder utilizar su influencia social para hacer avanzar su agenda⁶¹.

Posteriormente, se reformaron los artículos 40 (Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre de 2012) y 24 constitucionales (Diario Oficial de la Federación 19 de julio de 2013). En el primero, se instituye que la República Mexicana es laica y, en el segundo, se reconoce que toda persona *“tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado”*.

Ambas normas, junto con la reforma del artículo primero en el año de 2011 de corte altamente garantista en la que se amplía el espectro interpretativo para los jueces y, se expresa de forma puntual que queda prohibida toda discriminación motivada, entre otras causas, por el género, la religión o preferencias sexuales, implican la concepción estatal de laicidad como principio que permite la igualdad, la inclusión y el ejercicio de libertades, es decir, el reconocimiento al

⁶¹ Serna de la Garza, José María, *Laicidad y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección de cuadernos “Jorge Carpizo”, 2013, Para entender y pensar la laicidad, no. 20, pp. 1-3.

derecho a la diferencia y, la convivencia pacífica en un contexto plural. En otras palabras, el Estado laico, se puede definir como

*...ese moderno instrumento jurídico-político al servicio de las libertades en una sociedad que se reconoce como plural y diversa. Un Estado que, por lo mismo, ya no responde ni está al servicio de una doctrina religiosa o filosófica en particular, sino al interés público, es decir, al interés de todos, manifestado en la voluntad popular y el respeto a los derechos humanos*⁶².

Finalmente, Pierluigi Chiassoni sostiene que la dimensión institucional de la laicidad se inscribe en los siguientes principios: a) Principio de No-Intervención negativa que implica la no prohibición ni persecución a las religiones; b) Principio de no-intervención positiva que impone al Estado no subvencionar ni ofrecer tratos preferenciales a las Iglesias; 3) Principio de la libertad de apostasía, el respeto a la igualdad de condiciones de los creyentes y no creyentes y, d) Principio de neutralidad de las leyes civiles frente a las normas morales religiosas. Si estos cuatro principios se encuentran debidamente garantizados se estará ante un Estado laico en sentido pleno⁶³.

1.2.4 Análisis del artículo 41 constitucional

El artículo 41 establece el mecanismo básico para que el pueblo mexicano pueda hacer efectivo el pleno ejercicio de su soberanía. La acción soberana, según el artículo 39, recae en el poder público, mismo que se constituye en los Poderes de la Unión que actuarán en los casos de su competencia, y por los Poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las

⁶² Blancarte, Roberto J., *El Estado Laico*, México, Nostra Ediciones, 2008, Para Entender, p. 7.

⁶³ Chiassoni, P., "El Estado laico según *mater ecclesia*. Libertad religiosa y libertad de conciencia en una sociedad democrática", *Isonomía*, núm. 27, octubre de 2007, p. 149, citado en Salazar Ugarte, Pedro, *Los Dilemas de la Laicidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Colección de cuadernos "Jorge Carpizo". Para entender y pensar la laicidad, no. 0, 2013, pp. 27-28.

particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En la estructura del artículo 41, se reitera el carácter federal de la República, asimismo, define las instituciones y sus procedimientos de los que se compone la democracia representativa en su concepción electoral. Dichas instituciones son cuatro: los partidos políticos; las garantías para que los partidos políticos cuenten con elementos para llevar a cabo de manera equitativa sus actividades; el órgano encargado de la función estatal de organizar elecciones para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; y el sistema, así como la instancia que garantiza la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones del órgano anteriormente mencionado⁶⁴.

En el primer párrafo del artículo 41 se establece que la soberanía que se ejerce a través de los representantes tiene un doble reflejo en los Poderes de la Unión y en los poderes de cada estado. Dicha fórmula es el sustento de nuestro federalismo, el cual, mantiene su unidad y claridad en el Estado de Derecho. Por ese motivo, en la última parte del párrafo se menciona que los órganos estatales y sus operadores quedan sujetos en términos de la Constitución federal y en las particulares de los estados, que no podrán contravenir lo estipulado en el Pacto Federal que es la Constitución misma.

Cabe mencionar que a nivel federal, la materia electoral está regulada en el artículo 41 y sus leyes reglamentarias. A nivel estatal, si bien cada estado es autónomo para emitir y ejecutar la legislación que regule su vida interna, dichas acciones deben ajustarse a los principios que se establecen en los artículos 124, el cual indica que “las facultades que no estén expresamente concedidas

⁶⁴ Andrade Martínez, Virgilio, “Comentario del artículo 41”, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, 7ª Ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 2006, Sección Segunda, T.XVII, p.566.

por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; a lo estipulado en el artículo 116 cuyos preceptos garantizan aspectos comunes para todos Estados como la división de poderes, el sufragio universal y libre y el principio de legalidad en materia electoral. Finalmente, el artículo 122 indica las instituciones, principios y procedimientos que deberá observar, para su régimen interior la Ciudad de México.

El texto del artículo 41, como ya se mencionó, contiene cuatro instituciones. La primera, son los partidos políticos cuya naturaleza jurídica se establece en la primera fracción del segundo párrafo: “los partidos políticos son entidades de interés público” y “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”. La segunda fracción, se refiere a la segunda institución pues se establece el principio de equidad en cuanto a que el Estado garantizará que los partidos políticos cuenten con los elementos para llevar a cabo sus actividades.

La tercera institución es el órgano encargado de garantizar que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realice mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Dicha función le corresponde al Instituto Nacional Electoral cuya naturaleza jurídica es ser un organismo autónomo y que en su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. En el ejercicio de esta actividad estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. Cabe mencionar que al Instituto le corresponde la obligación de promover la cultura democrática y la participación ciudadana en las decisiones públicas; además es el encargado de administrar el tiempo en radio y televisión del Estado destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Por último, la cuarta institución se encuentra en la fracción VI de artículo 41: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

En este apartado, se realiza una breve descripción de las instituciones que regula el artículo 41; en los subsecuentes capítulos de tratarán a detalle cuando hablemos del Poder Legislativo, los partidos políticos y los medios de comunicación.

1.2.5 Análisis del artículo 3º constitucional

1.2.5.1 Antecedentes

Los mexicanos hemos entendido históricamente que lo que necesita el país para su avance y fortalecimiento es la educación. El ideario político y el proyecto de nación, en cuya formación interviene la voluntad del pueblo, se forja en un proceso dinámico de transmisión de conocimiento histórico, cultural y científico que se desarrolla en el seno de la sociedad y en el servicio público que brinda el Estado por medio de instituciones educativas.

En ese sentido, los constituyentes consideraron a la educación como tema medular en su propuesta política y jurídica. En las Constituciones de 1857 y 1917, se instituyó que la educación sería libre, gratuita y laica, principios que surgen a partir de la separación Iglesia-Estado, la cual, implica la victoria de la soberanía interna sobre las corporaciones religiosas.

La primera reforma al artículo tercero constitucional en 1934, en el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, tuvo como nota central que la educación que impartiera el Estado sería socialista, es decir, proporcionaría una cultura basada en la verdad científica y propiciaría la socialización progresiva de los medios de producción económica; además, ponía énfasis en la educación de obreros y campesinos.

La segunda reforma al artículo tercero constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1946. El contenido del artículo fue modificado en su totalidad e incluyó los principios, valores y fines de la educación: tendencia al desarrollo armónico de las facultades del ser humano, el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia, la justicia y la democracia como un sistema de vida.

La tercera reforma surge en el contexto de la transición hacia nuevas formas de desarrollo político. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1980 y tuvo como propósitos incorporar el principio de autonomía universitaria y establecer que los fines de las universidades son educar, investigar y difundir la cultura. La cuarta reforma se publicó en 1992 para reflejar la nueva relación Iglesia-Estado, en virtud de que se derogó la prohibición de que las corporaciones religiosas impartieran educación.

Las reformas siguientes, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2002; el 10 de junio de 2011, en la que cambia la denominación del Capítulo Primero de la Constitución y se incluye la obligación del sistema educativo nacional de fomentar el respeto a los derechos humanos; el 9 de febrero de 2012, para establecer el deber del Estado de impartir la educación media superior y, el 26 de febrero de 2013, para garantizar la calidad en la educación.

1.2.5.2 Análisis exegético

El artículo tercero constitucional indica en su primer párrafo que *“todo individuo tiene derecho a recibir educación”* y que es *“obligación del Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”*. Además, se consideran obligatorios los cuatro niveles educativos. De esa manera, el derecho a la educación es un derecho humano y conforme a ello, toda persona deberá gozar de él en los

términos que establecen la Constitución Política, los Tratados Internacionales y la legislación de la materia.

En este orden de ideas, resulta indispensable analizar la axiología del artículo tercero constitucional desde el punto de vista pedagógico y jurídico. Para dicho propósito me baso en la obra de Germán Cisneros Farías⁶⁵.

El segundo párrafo del artículo tercero constitucional se sustenta en el principio de *educere humanitas* –conducir al hombre- el cual indica que uno de los fines esenciales de la educación es el desarrollo humano: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. El mismo párrafo incluye al segundo fin de la educación: el amor a la patria como valor fundamental en la formación del ciudadano mexicano. Para el cumplimiento de tal propósito, la educación debe fomentar la identidad nacional como el atributo de todo ser social que da permanencia y conciencia de uno mismo. Cabe mencionar que la Constitución no solo forma ciudadanos mexicanos, sino que pretende crear a seres humanos que se sensibilicen y luchen por el respeto irrestricto de los derechos humanos, sean solidarios con sus congéneres nacionales y extranjeros, sean independientes y busquen la justicia.

El Estado es responsable de que el sistema educativo nacional garantice la igualdad de oportunidades. Para tal efecto, además de impartir la educación básica y la media superior, promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos. También, tiene la obligación de asegurar que la educación será gratuita y de calidad, de manera que los docentes, la infraestructura y los métodos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Finalmente, el Ejecutivo Nacional determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República y el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a

⁶⁵ Cisneros Farías, Germán, *Axiología del artículo tercero constitucional*, México, Trillas, 2000.

distribuir la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

La Constitución establece que la educación será laica y se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, aunque se garantiza la libertad que tienen los padres para elegir el tipo y modalidad de educación que quieren para sus hijos, entre otra, la religiosa que se imparte en instituciones privadas.

El principio y fin de la educación será ser democrática, *“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”*.

La democracia como forma de vida en la educación, así como en la convivencia social y política implica:

a) La igualdad de oportunidades, sin privilegios ni discriminación por motivos étnicos, religiosos, de sexo, grupos, opiniones, condición económica, la edad o discapacidad.

b) El criterio que orienta a la educación se basa en los resultados del progreso científico, es decir, se privilegiará a la verdad como paradigma y se combatirá la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

c) La educación será nacionalista y formará al ciudadano para la vida pública. Se deben atender los imperativos políticos de la fracción II, inciso b): comprensión de nuestros problemas; aprovechamiento de nuestros recursos; defensa de nuestra independencia política, libertad de autodeterminarse en el interior y exigir respeto en el exterior; aseguramiento de independencia económica y, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

d) La educación contribuirá a la mejor convivencia humana, promoverá la aceptación y asimilación de la diversidad cultural, social y de opiniones. El sistema educativo nacional, desde preescolar hasta nivel profesional, tiene el

deber de formar individuos activos en el proceso de aprendizaje enseñándolos a pensar y discutir independiente y críticamente para formar personalidades autónomas para que puedan participar y resolver de mejor manera, los asuntos públicos. Asimismo, los docentes, los medios de comunicación, familia y la sociedad en general procurarán mostrar y desarrollar en niños y jóvenes, una actitud de tolerancia hacia la disidencia.

Como vimos el apartado correspondiente, el Estado encuentra en la educación el vínculo para desarrollar sus valores y fines a través de la formación de personas conscientes y comprometidas con la sociedad y el país. Con ello, lograremos que el pueblo mexicano participe en democracia con entusiasmo y, ejerza su soberanía con la perspectiva de idear, procurar y mantener un proyecto de nación bajo los principios que se establecen en los artículos 39, 40 y 41 constitucionales. Retomaremos este tema en el capítulo cuatro.

Capítulo II. Análisis Conceptual de la Democracia

2.1 Concepto de Democracia

2.1.1 Origen de la palabra democracia

El hombre, a través de los tiempos, ha buscado y experimentado distintas formas de organización social y política. Antes de las grandes civilizaciones, el núcleo social era la familia cuya identidad era el culto a sus dioses domésticos y la autoridad que representaba el *pater familias* ante todos los miembros del grupo. En una época posterior, el paradigma del culto privado se transformó en culto público, a partir del cual, se valora la pertenencia a una ciudad con culto y organización común a todos sus miembros. Dicho cambio de perspectiva dio lugar a diversas formas de gobernar las *polis*, entre ellas, la democracia. En este sentido, la democracia griega es un hito para la democracia occidental.

2.1.1.1 El origen clásico del concepto *demokratía*

El desarrollo constitucional de la *polis* griega está sustentado en la concepción de quién o quiénes tienen el poder de decisión, la interacción de los miembros de la comunidad con su ciudad y la forma de participación política de los ciudadanos. Al respecto, Polibio propone la sucesión de seis constituciones: *basileía*, tiranía, aristocracia, oligarquía, democracia y *ochlokratía*. En dicho ciclo, convergen las formas positivas y degeneradas de gobierno de la clasificación aristotélica, cuyo elemento distintivo radica en cómo y quién - uno solo, pocos o la mayoría- ejerce el poder soberano.

De estas, me detendré en la democrática cuyo esplendor ocurrió en los siglos V y IV a.C. Para ello, se hará referencia al origen del concepto *demokratía* en selectos pasajes de la narrativa griega. Posteriormente, me centraré en la evolución institucional de la democracia ateniense.

Desde la época clásica hasta nuestros días, el término democracia ha sido empleado para designar una forma de gobierno, es decir, una forma de ejercer

el poder político. El término pertenece a un conjunto de conceptos, que constituye la teoría de las formas de gobierno. La pertenencia a un sistema más amplio de conceptos permite dividir el análisis siguiendo diferentes usos, en los cuales, la teoría de las formas de gobierno ha sido utilizada. Estos usos son los siguientes: descriptivo –sistemático-, prescriptivo -axiológico- e histórico⁶⁶.

El uso descriptivo se refiere a la clasificación de las formas de gobierno; en tanto que el uso prescriptivo de democracia es aquel que considera a las formas de gobierno conforme a un juicio de valor positivo o negativo; y con el uso histórico se realiza un análisis de cómo se ha utilizado el concepto – en este caso, la democracia – a través de la evolución histórica.

Ahora bien, significado prescriptivo de la democracia es el tema esencial en la concepción de la mejor forma de gobierno. Los pensadores de la época clásica variaban sus argumentos a favor o en contra de la democracia, es decir, la exaltaban por ser una forma buena o la condenaban por ser mala.

Dentro del primer grupo – los que elogian a la democracia- está Pericles quien, con su discurso fúnebre leído durante el funeral de los caídos en batalla, que Tucídides incluye en su narración de la Guerra del Peloponeso, da origen a la democracia entre los siglos 508 – 507 a.C. Esto es así porque en la parte más significativa, nombra y describe los elementos de la constitución ateniense que coinciden con los democráticos. A continuación se transcribe un fragmento del discurso:

“Tenemos una constitución que no sigue las leyes de las otras ciudades, sino que da ejemplo a las otras, y nuestro gobierno se llama democracia, porque está regido de manera que los derechos civiles no esperen a pocas personas, sino a la mayoría: frente a la ley, por lo que se refiere a los intereses privados, todos tienen paridad, mientras que en lo que toca a las consideraciones públicas en la administración del Estado, cada cual es

⁶⁶ Bobbio, Norberto, *Estado...*, cit., p.189.

preferido según se destaque en un campo determinado, no porque provenga de una clase social, sino por lo que vale. Por lo que respecta a la pobreza, si alguien puede hacer un bien a la ciudad, de ninguna manera es impedido por la obscuridad de su rango social. Nosotros vivimos libremente en las relaciones con la comunidad; y asimismo en los tratos y negocios que tenemos diariamente con nuestros vecinos, sin causarnos ira o saña que alguno se alegre de la fuerza o demasía que nos haya hecho, pues cuando ellos se gozan o alegran, nosotros guardaremos una severidad honesta y disimulamos nuestro pesar y tristeza. Sin dañarnos ejerceremos recíprocamente las relaciones privadas y en vida pública sobre todo la reverencia nos impide violar las leyes, no tanto por temor al juez, cuanto por obedecerlas, principalmente las hechas en cuanto por obedecerlas, principalmente las hechas en favor de los injuriados, y aunque no lo sean, causan afrenta al que las infringe”.

La estructura del discurso de Pericles es sofista y, utiliza el elogio excesivo como instrumento para transmitir el mensaje y busca una identificación del autor con el sujeto colectivo, una vinculación con el pueblo. Además de estas características, la demagogia periclea sugiere un modelo de ciudad y de sociedad ya realizadas; pretende no reducir a la condición de objetos a la audiencia, sino convencerlos de que son libres. En este sentido, presenta un equilibrio entre lo que es y lo que se hace, y muestra su vocación pedagógica al querer erigirse como la escuela de la Hélade.

Una de las características muy particulares del discurso es la forma como trata el tiempo y sus implicaciones. En esa época, los griegos veían a este fenómeno con pesimismo, puesto que pensaban que el futuro llevaría a la decadencia. Mirar hacia el pasado era contemplar un momento del tiempo privilegiado. Pericles desafía ese paradigma al proponer un marco histórico diacrónico, es decir, la historia no es sólo la sucesión del tiempo, sino que en cada etapa existe una contribución; conduce la mirada de sus conciudadanos hacia el presente-futuro, momento en el que la idea de oportunidad aparece en escena,

que propone una sociedad abierta igualmente para todos como una forma concreta de *politeia*.

Otra expresión favorable a la democracia y sus implicaciones aparece en la tragedia de Esquilo “Las suplicantes”. En ella se narra la historia de varias mujeres bárbaras, hijas de Dánao, quienes huyen a Argos porque sus primos egipcios pretenden tomarlas como esposas; piden protección al rey Pelasgo, quien determina dejar que la decisión final sea tomada por el *démos*, que votaría a favor de atender la petición de “las suplicantes”. Finalmente, sería el pueblo de Argos quien sufriría la represalia de los egipcios, por eso, el rey decide no imponer su autoridad; actuación inteligente que sugiere apoyar a “las suplicantes”, pero sin ir en contra de los intereses de la ciudad. Para Pelasgo es irrelevante la demostración de superioridad como varones, pues los verdaderos hombres son los argivos, quienes tienen un gobierno que se sustenta en la autoridad basada en la persuasión y el mutuo consentimiento. No solo bastan las leyes particulares, deben tenerse en cuenta el consentimiento mutuo, el respeto y el rechazo a toda coacción.

Este problema de índole nacional presenta un perfil y un desarrollo político, cuya exaltación de la voluntad popular y del poder político se sitúa en la fase más positiva de la historia de las deneidades. Aquí, Argos y su democracia funcionan sobre todo como metáforas de la todavía reciente democracia ateniense. Aun así, se transmite la imagen de un régimen político en el que se manifiesta, por encima de todo, el aspecto institucional y elogia el voto de la asamblea, el acuerdo total y, su adhesión entusiasta a la ritualidad de los procedimientos democráticos. El lenguaje del poeta es el de la política accesible a todos los atenienses de su época. El poeta lee, registra, valora y decide, en términos políticos, una situación de naturaleza ético religiosa⁶⁷.

⁶⁷ Musti, Domingo, *Demokratía. Orígenes de una idea*, Madrid, Atienza Editorial, 2000, p.48.

Eurípides, al igual que Esquilo, representa a la democracia y sus conflictos a través de la tragedia “Las suplicantes”. En ella, el personaje principal, Teseo, sostiene un debate con el heraldo respecto al derecho de libertad e igualdad de la palabra. El primer argumento es que no resulta justo suprimir el derecho de palabra por temor a que pueda degenerar en demagogia. Teseo ataca a la tiranía y al mismo tiempo, elogia a la democracia; el heraldo por el contrario, dice que viene de una tierra en donde gobierna un solo hombre y no donde domina el *ócholos* –masa-. Para éste, el pueblo no tiene la capacidad para gobernarse, para un hombre pobre, aunque esté en óptimas condiciones mentales, su carga de trabajo no le permite atender a los intereses públicos.

De la misma manera como Pericles, Eurípides y Esquilo exaltan a la democracia, Platón y Aristóteles sostienen lo contrario al decir que es una forma de gobierno mala. En “La República” de Platón, libro octavo, se define a la democracia como una forma degenerada; no es el gobierno del pueblo, sino el gobierno de los pobres contra los ricos; así mismo, la libertad, principio de la democracia, se transforma en licencia excesiva sin frenos morales ni políticos. Con Aristóteles, la distinción entre las tres constituciones buenas y las tres constituciones malas toma forma definitiva con base en el criterio de gobernar para el bien común o para el bien propio. Ese sistema de gobierno, en su forma buena, se llama *politeia* y en su forma mala, democracia que es el mandato de los pobres quienes ven beneficios para sí mismos y no por el bien común, por ello es un gobierno corrupto⁶⁸.

La narrativa griega describe las distintas implicaciones que tiene el término *demokratía* y el uso histórico que se le ha dado. *Demokratía* se compone de los polisémicos sustantivos griegos, *dêmos* y *krâtos*. El epitafio de Pericles y este periodo de la historia griega, conciben a *demos* como un poder contra uno, es decir, en forma republicana ubicándose en el marco de los tres tipos de ordenación –monarquía, oligarquía o democracia-.

⁶⁸ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 197-198

Esencialmente, *demos* oscila entre “pueblo” como totalidad de ciudadanos y “pueblo” como mayoría activa, la que forman los pobres. *Dêmos* se adapta tanto a un cuerpo cívico restringido como a uno muy extenso, en la totalidad de la *polítas*. El gobierno popular es de la mayoría del pueblo, pero es el pueblo entero lo que se tutela⁶⁹.

En cuanto a *krâtos*, en abstracto, es en sí la “fuerza”, el poder con todas sus ambivalencias; la fuerza legítima, la sustancia de un poder legal o, por el contrario, de una fuerza violenta⁷⁰. El significado positivo y legítimo de *krâtos* puede ser sustentado a lo largo de la historia del término en cinco argumentos:

a) Encontramos el colmo de legitimidad del “poseer” en la proclamación solemne que hace en Atenas el arconte epónimo: “los bienes que se tienen antes de tomar el cargo deben mantenerse hasta el final de la magistratura”.

b) La *isokratía*, régimen político que aún no es *demokratía*. Se opone a la tiranía. La palabra *isokratía* prueba la absoluta compatibilidad de *krâtos* con *ison*, es decir, el potencial legal e incluso igualitario de *krâtos*. Posteriormente, los atenienses utilizarían *iso-*, igualdad y *nomía*, ley para dar lugar a *isonomía* cuyo significado es la igualdad a través de la ley, es decir, igualdad de derechos políticos de todos los conciudadanos, una igualdad que fue creada por una evolución constitucional, por la ley. Esa igualdad se refería no solo al derecho de votar y de ocupar cargos públicos, sino sobre todo el derecho de participar en la elaboración de las directrices políticas en el Concejo y en la Asamblea. También utilizaron la palabra *isegoría* - igualdad de derechos políticos o libertad de la palabra-.

c) En el texto de la *Rhetra* espartana se hace un nexo entre *dâmos* y *krâtos*; se trata del texto constitucional básico, por tanto, no puede dejar de asignar un crisma de total legalidad a las instituciones que representa. Cabe

⁶⁹ Musti, Dominico, *op. cit.*, p. 40.

⁷⁰ *Ibidem.*, p.50.

observar que *dâmos* es el menos democrático; en efecto, es el restringido, exclusivo y aristocrático “cuerpo cívico” de los espartanos.

d) En el griego moderno *krâtos* significa Estado⁷¹.

e) Finalmente, *krâtos* significa “poder”, poder o facultad de decidir o incidir en los asuntos colectivos; esto es, el poder atribuido a ese sujeto que en una comunidad establece las decisiones públicas y por ello es supremo o soberano. En este sentido, democracia indica que el poder lo tiene el *dêmos*, el pueblo.

Estas concepciones de *krâtos* y la esencia popular de *dêmos* constituyen el principio que sustenta la “democracia radical” del periodo que va del año 462 al 323 a. C., cuando los ciudadanos participan en las decisiones públicas de la *polis*.

2.1.1.2 La democracia ateniense

La democracia antigua se concebía como una relación inherente, simbiótica con la *polis*. Y la *polis* griega no constituía la ciudad-estado, pues no era un Estado en términos modernos. La *polis* era una ciudad-comunidad, una *koinonía*. Tucídides dijo: *ândres gar polis* –son los hombres los que son de la *polis*-. Es así que lo que caracteriza a la democracia de los antiguos era el ser una democracia sin Estado. La estructura de la *polis* fundamental, la constitución de la ciudad era la *politeia*, palabra que, a su vez, significa ciudadanía⁷².

La identidad de la ciudadanía con la *polis* era total, por lo que, a través de la evolución histórica y política en la Grecia antigua, se crearon instituciones para que el *dêmos* pudiera ser partícipe de los asuntos de la ciudad en el marco del ejercicio democrático de tipo directo.

⁷¹ *Ibidem*, p. 42

⁷² Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia II. Los problemas clásicos*, 4ªreimp., Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 344.

Aristóteles, en su obra “La Constitución de Atenas” hace una reconstrucción histórica, institucional y política de la democracia de los siglos V y IV a.C. La palabra *demokratía* aparece dividida en sus componentes en el capítulo 41, en el cual, se dice que el pueblo se ha adueñado de todo, y todo se administra con decretos y tribunales en los que el pueblo manda. *Kratón* tiene un significado afín a *kýrios*. Así, el pueblo es *kýrios*, soberano una vez que ha restaurado por sí mismo las condiciones de legitimidad interrumpidas por los tiranos.

En este mismo texto, el autor menciona que hubo diversas *metabolaí* o “revoluciones políticas” en las que la democracia va adquiriendo los rasgos que la distinguen de las anteriores organizaciones políticas.

El prelude de la democracia está en la *metabolé* de Teseo, pues en ella, si bien no hay una representación puramente democrática, se demuestra que durante el siglo IV a.C., se atenúa la diferencia con la monarquía a un nivel social. El *arché* o inicio de la democracia -un comienzo evolutivo político, social e institucional- fue posible a partir de las reformas que realizaron Solón y Clístenes, que aunque expresan una democracia moderada, son precedente para el empoderamiento de los *demos*, las tribus y con ellos, del ciudadano.

La reforma política de Solón instauró tres instituciones que promovían la participación activa en la vida pública: el Consejo de los Cuatrocientos; el Tribunal popular de justicia, ante el cual los ciudadanos podían apelar cuando las decisiones de los magistrados fueran injustas y, la rendición de cuentas de los magistrados.

Clístenes realizó reformas constitucionales que dieron relevancia a las instituciones cívicas y a la creación de un sistema capaz de garantizar la unificación de los distintos colectivos humanos divididos en grupos de intereses. Para éste propósito, comenzó un proceso de reorganización social y urbana: los cuatro antiguos clanes fueron convertidos en diez tribus, las cuales tendrían cincuenta escaños en el nuevo Consejo de los Quinientos, y sus miembros

serían escogidos por un número fijo de representantes relacionados con la población de cada *demo*.

La anterior organización obligaba a todos los varones atenienses mayores de dieciocho años a registrarse ante sus *demos*, de determinar los papeles de los miembros y por lo tanto, de construir el grupo de ciudadanos, al igual que en otras actividades de tipo cultural, económico y jurídico. De esta manera, las reformas a los *demos* fortalecieron una estructura de autodeterminación y de responsabilidad, puesto que el ciudadano que pertenecía a cada uno de ellos contaba con voz y voto, con capacidad para tomar decisiones y, potestad para elegir de manera directa. Es en este momento, cuando se dice que la ciudad debe resolver sus problemas merced al funcionamiento normal de sus instituciones, mediante el respeto a su propio *nomos*.

Así las cosas, la ciudad estaría conformada por ciudadanos que dieran lo mejor de ellos a la vida pública, poseedores de los mismos derechos a participar. La dificultad para observar este principio, sustento de la democracia directa, radica en dos cuestiones: encontrar, primero, lugares donde manifestar la voluntad política y segundo, una fórmula que garantice la representatividad, aun cuando se tenga un amplio territorio, una numerosa población urbana y por lo tanto, un centro urbano fuerte, pues dedicar solo el centro urbano al funcionamiento de los órganos políticos perjudica a los habitantes del territorio periférico.

La solución que dio la democracia ateniense fue la creación de tres órganos fundamentales: la *Boulé* o Consejo de los Quinientos; la *Ekklesía* o Asamblea para cumplir funciones legislativas, financieras y, en algunos casos, de administración de justicia; y, el tercero, pilar de este sistema, fue el tribunal popular. Los tres adquirieron las facultades que otrora tuviese el Areópago antes de su caída. La composición de la *Boulé* y de la Asamblea obedece al criterio de territorialidad, puesto que la organización política y jurídica tiene en su base a las entidades territoriales, los *demos*, cuya articulación son las tribus

en las que se divide toda la sociedad. De esta manera, las ventajas de la población urbana que tenía presencia física en la Asamblea, se compensa con la *Boulé* que concentra la voluntad de cada una de las tribus.

La *Boulé* tenía entre sus funciones preparar el orden del día a la Asamblea, elaborar propuestas de ley, administrar las propiedades públicas e imponer penas menores, puesto que los casos que ameritaban penas mayores le correspondía resolverlos a los jueces competentes.

La *Ekklesía* era el órgano soberano de la *polis*. En ella, se aprobaban, corregían o rechazaban los asuntos que le enviaba la *Boulé*. Las decisiones más importantes eran tomadas en la Asamblea mediante la participación de los seis u ocho mil ciudadanos que habitualmente se reunían para debatir los temas de índole nacional. Sus aspectos característicos son: la tendencia a la unanimidad; presencia transversal de los grupos o personas políticas que quieren mantener la continuidad en el poder, para su provecho o a favor de los intereses de la *polis* y, la oratoria pública.

Como se puede deducir, la estructura institucional para la toma de decisiones y el énfasis en la participación ciudadana con tendencia igualitaria son las características esenciales en la ideología o pensamiento democrático ateniense; motivo por el cual, establecieron procedimientos que garantizaran la observancia de ambas directrices de la mejor forma, aun con las limitaciones propias de la época.

Ahora bien, los procedimientos democráticos estaban sustentados en los conceptos de igualdad –*isótes*- y libertad de intervención política – *eleutheria*-, cuyas implicaciones son descritas en el discurso de Pericles y en “Las Suplicantes”, tanto de Eurípides como de Esquilo; además de la obra de Aristóteles, “La Constitución de Atenas”, que explica a detalle la vida política y jurídica de la Atenas que él presenció.

El primer principio, el de igualdad, se puede interpretar de dos formas: la igualdad social y la igualdad en la participación política. Desde la primera perspectiva, la democracia clásica afronta el problema de la desigualdad social y es sensible a los problemas de los pobres y desposeídos. Existe un deber político para descubrir las necesidades económicas y situaciones de pobreza para atender el problema, brindarles el nivel económico mínimo y, de esta manera, puedan cumplir sus obligaciones con la ciudad.

Cabe mencionar que la búsqueda de la igualdad de índole social tuvo su cenit desde la segunda mitad del siglo V a.C, pues se procuró aminorar la diferencia de clases mediante la repartición de la riqueza bajo la tradición de igualdad que había sido forjada a partir de la producción de la pequeña propiedad agrícola de la época arcaica, la cual, impidió que los beneficios del Imperio se quedaran solo entre los ciudadanos privilegiados.

Una cuestión importante, que es preciso subrayar, es la discusión entre los autores clásicos y la práctica cotidiana de la democracia en Atenas respecto a quiénes constituían la mayoría y qué implicaba que fuese así. Esta consideración fue el punto medular para que Aristóteles y “el heraldo” en la obra de Eurípides despreciaran a la democracia diciendo que en ese régimen quienes gobernaban eran los pobres, la turba –*ochlos*-, personas sin ocio que empleaban todo el día para trabajar. El pueblo –*dêmos*- estaba formado por un amplio espectro de ciudadanos: campesinos – *geôrgékoï*-, comerciantes – *agoraioi*- y artesanos –*bonousoi*-, todos ellos, desde la óptica positiva de Pericles y de las reformas en el periodo de la democracia radical, debían participar en la Asamblea y aceptar los cargos públicos de la *polis*.

Ahora bien, la segunda forma de igualdad en la democracia ateniense se refiere al reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a participar en política, es decir, de expresar su voluntad, dentro de las posibilidades que ofrecen las leyes y acceder al poder sin importar si son ricos o pobres.

Asimismo, este principio da lugar al “régimen isonómico-democrático” en el que el ejercicio de los cargos es por sorteo; hay rendición de cuentas de los magistrados y, se somete los asuntos a tratar a una libre deliberación pública para tomar una decisión común.

El proceso de designación de funcionarios y magistrados se hacía mediante un sorteo entre los ciudadanos que aparecieran en el censo. Su encargo tendría una duración corta sin posibilidades de reelección, además, todos eran sometidos al escrutinio público –*dokimasia*–, que consistía en hacer una lista de los bienes que poseían, y a una revisión formal de su conducta cuando estuviesen en funciones con el propósito de tener un control sobre ellos. Así, el método de sorteo permitía que todos tuvieran la oportunidad de participar, de que hubiera continuidad en el poder político y no hubiera concentración de poder en una élite por la rotatividad de los cargos. El sorteo es una de las características principales de la democracia participativa que se desarrolló en la antigua Grecia y como se verá más adelante, no tendría un símil en los regímenes posteriores.

La otra característica importante de la democracia directa ateniense son los procedimientos para decidir acerca de los asuntos públicos: la deliberación pública y el voto. En la Asamblea todos tenían derecho de intervenir, es decir, a usar libremente la palabra –*isegoria*–. Los oradores entablaban un diálogo colectivo cuyo propósito era convencer al pueblo reunido, mediante la elocuencia del discurso para que votara a favor de su propuesta. Cabe mencionar que los que hacían uso de la palabra eran coronados como símbolo de inviolabilidad.

De esa manera, la libre circulación de la palabra permitía debatir los temas relevantes de la ciudad y reflexionar acerca de las injusticias que ocurrían en la vida diaria; además, la palabra era el medio a través del cual, se educaba a los ciudadanos para que generaran conocimiento político y así cumplir con su

obligación de participación. La base de esta igualdad se halla en Aristóteles, quien dice que todos los sujetos capaces de entender los mandatos contenidos en las decisiones políticas son o deben ser considerados como capaces de deliberar en materia política desde el momento en que al obedecer se aprende a mandar, o bien, se adquiere la capacidad de hacerlo⁷³.

A la etapa de deliberación y negociación seguía la del voto. Este derecho se ejerció de dos formas: a mano alzada y por medio del sufragio. La primera de ellas era un voto abierto –*cheirotónia*- en el que los ciudadanos reunidos en la Asamblea levantaban la mano para manifestar su voluntad cuya tendencia debía ser la unanimidad, pues de lo contrario, si no se podían contar las manos, la reunión se disolvía. Este tipo de voto es esencial para la representación en la concepción del demócrata griego.

La segunda forma era un voto secreto y computable –*psephophoría*- que permitía un procedimiento más garantista para resolver las delicadas cuestiones que afectaban el estatus y los derechos de las personas. Esta garantía, que se adoptaba según los casos, completos o en parte, en los tribunales y en la Asamblea cuando funcionaba como órgano jurídico, sirve para asegurar la imparcialidad de los jueces populares defendiéndolos de influencias, presiones o retorsiones.

Los mecanismos de sorteo, deliberación y voto tenían como eje común la presunción de que el pueblo es sabio y conocía lo que era mejor para la *polis* y para sí mismo, pues todos fueron dotados con la virtud de la prudencia. En el diálogo platónico de Protágoras o de los Sofistas, se narra la fábula de Prometeo, la cual relata que hubo un tiempo en que los dioses crearon a las criaturas, pero antes de dejarlos salir, encargaron a Prometeo y Epimeteo dotarlos de cualidades. Así lo hicieron. Tiempo después se dieron cuenta que el hombre estaba desnudo. Prometeo, para enmendar el error de Epimeteo,

⁷³ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p.27.

robo el secreto de las artes y el fuego a los dioses, pero no fue suficiente, porque al unirse para conservarse, se destruyeron los unos a los otros. Zeus, movido por la compasión, envió a Hermes para que repartiera por igual el pudor y la justicia.

De esta manera, cuando los seres humanos debaten sobre negocios concernientes a las artes, sólo los que se dedican a cultivarlas tienen una opinión válida, pero cuando se trata de negocios que corresponden puramente a la política, como ésta versa siempre sobre la justicia y la templanza, entonces escuchan a todo el mundo y con razón, porque todos están obligados a tener esas virtudes, pues de otra forma no hay sociedad.

En la democracia ateniense, el sistema mismo de participación en la Asamblea, el sorteo y la votación de magistraturas hacía que los ciudadanos se entrenaran en los asuntos de la ciudad. A los treinta años, cuando un individuo podía ser consejero o juez, ya había asistido a sesiones de Asamblea y había oído muchos debates, quizá también había presenciado algunos juicios, de modo que el ciudadano ateniense estaba formado e informado políticamente⁷⁴.

La tercera instancia en la que participaban los ciudadanos y ejercían su soberanía plena fue en la administración de justicia. Para llevar a cabo esa potestad, los varones, con plenos derechos, mayores de treinta años que se inscribían cada año para oficiar como jueces – *los dikastai*– se sometían al procedimiento de sorteo, después del cual, se asignaban a los distintos tribunales cuya actividad requería quinientos jueces en cada uno. Había juicios cuando no sesionaba la Asamblea y no había fiestas religiosas en la *polis*.

Una de las reformas al sistema permitió que todos los jueces estuvieran en un solo lugar para evitar que fueran interceptados y, una segunda, la elaborada

⁷⁴ Almandós Mora, Laura, *Igualdad y diferencia en la democracia ateniense*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2003, Serie Encuentros, Tesis Laureadas, visible en www.bdigital.unal.edu.com/1405/

por Pericles, que estatuye el pago a los jueces de *dikasterios* con el propósito de asegurar que, incluso los que tenían que trabajar para vivir, formaran parte del sistema judicial ateniense. Sin embargo, el pago, decía un personaje de Aristófanes, eran migajas que le tiran al ciudadano los que de verdad se alzan con el dinero del pueblo y legitiman su poder. Los tres óbolos no alcanzaban para sostener una familia, pero el ser jueces era símbolo de poder y de honor en la antigua Grecia.

En cuanto al proceso judicial, cualquiera podía iniciarlo mediante denuncia de un agravio. Esto permitió evitar venganzas familiares y practicar la “impartición de justicia” de manera colectiva para proteger el bien público. En Atenas, para comenzar una acción, el acusador elegía al magistrado ante el cual se llevaba el caso y notificaba al acusado junto con testigos. Posteriormente realizaba la audiencia en la que el acusador y el acusado juraban cargos y negaciones o contra-cargos. Ambas partes, no necesitaban saber escribir, pues tenían el conocimiento suficiente, adquirido por la participación constante, para formular los discursos necesarios, llevar a cabo el juicio e inclinar la balanza hacia un lado u otro. Finalmente, la sentencia y la pena se decidían el mismo día de la audiencia. Las sentencias eran inapelables, aunque el inconforme podría ir con otro magistrado.

Los atenienses buscaron tener juicios limpios procurando la imparcialidad de sus jueces. Además, con este sistema de tribunales populares, junto con las votaciones y decretos, confirmaron que quien gobierna en democracia es el pueblo en todos los órdenes de la vida pública para que no haya corrupción y se asegure mayor prudencia en la ejecución del poder de vida o muerte que tenían los ciudadanos. Sin duda, es más fácil corromper a pocos que a muchos.

Las instituciones y procedimientos que propusieron Efiates, Clístenes y Pericles en sus reformas constitucionales, permitieron que la democracia

ateniense se desarrollara en beneficio de los ciudadanos. Sin embargo, el modelo entró en crisis: perdió la aceptación social y el apoyo de los medios intelectuales que en otro tiempo habían contribuido a crear el ideal democrático; además, las tensiones entre los gobernantes y gobernados fueron en aumento causando un deterioro en la vida política, el desinterés por la participación activa en la misma, y la disociación entre la élite social y la clase dirigente.

2.1.1.3 Apuntes sobre la evolución histórica de la democracia

La valoración negativa de la democracia ateniense se mantuvo presente en el momento en que se diseñaban las posteriores organizaciones políticas. Al respecto, en la concepción romana representada por las ideas de Cicerón, se consideraba perverso un régimen de organización de la sociedad en donde *omnia per populum reguntur* y en la medieval, influenciada por Santo Tomás de Aquino, se pensaba como *iniquum regimen*⁷⁵.

El paradigma democrático ateniense cambió al paradigma republicano romano cuyas diferencias son evidentes, pero que comparten la convicción de que el pueblo es referente básico de la organización política. Al respecto, la primera cuestión que se debe analizar en este tema es el significado de las palabras con las que Atenas y Roma nombraban a su constitución: la *demokratía* griega tenía un sentido ternario, es decir, sus elementos eran la *eleutheria*, la igualdad y la cualidad de ser un régimen filopopular en donde el pueblo tiene gran influencia en la toma de decisiones comunes.

Contrario a ello, la *res publica* alude a la sociedad organizada como un todo, pero no implica la referencia del poder al pueblo como sujeto determinado, sino al conjunto del sistema institucional diversificado en ámbitos competenciales

⁷⁵ Cic. Rep. 1,26 y De regno 1, 6, 18-21 citados en Fernández Barreiro, Alejandrino, "Democracia griega y república romana: la cultura jurídica como elemento diferenciador y su proyección en el derecho público europeo", España, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, No. 13, 2009, p. 171.

entre los que se fue configurando un marco de limitaciones y controles que trataban de preservar la libertad cívica como valor fundamental de la cultura política. Asimismo, la constitución republicana se basa en la legitimación popular de las magistraturas, las leyes y los *iudicia populi*, pero la estructura de la res pública confiere a la soberanía popular una dimensión limitada, en la medida que la actividad política en su conjunto es el resultado de una cooperación entre los diversos órganos constitucionales y la voluntad popular no se expresaría de modo asambleario, sino a través del ejercicio del *ius suffragi*⁷⁶.

Dos diferencias importantes entre ambas experiencias se encuentran, en primer término, el acceso al poder, pues, mientras que en Grecia todos los ciudadanos serían designados como funcionarios públicos, al menos una vez en su vida, mediante sorteo, bajo el principio de rotatividad, en Roma, por el contrario, se tendió a que el patriciado y los grupos familiares gentilicios, a través del voto, monopolizaran el poder, controlaran la gestión de las funciones sacerdotales y se aseguraran una posición de superioridad en el plano económico. En segundo término, las magistraturas en Roma eran honores dispensados por el *pópolos* sin remuneración, por lo que se requería que los integrantes contaran con una base económica que facilitara la dedicación al servicio público.

Esas ideas democráticas y republicanas antiguas volvieron a surgir en el contexto histórico europeo cuando las grandes monarquías se encuentran en declive, la cultura se ve influenciada por la Ilustración y transcurren las Revoluciones Francesa y Americana en el siglo XVIII.

En esta época surgen diversos pensadores cuya obra constituye un antecedente para la creación del Estado democrático contemporáneo. Uno de ellos es Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu quien propone la separación y equilibrio de poderes, con alusiones directas a Polibio. Del

⁷⁶ *Ibidem*, p. 172.

historiador griego, retoma las características de las posibles constituciones que pueden estructurar política y jurídicamente a la *polis* y contrapone República a Monarquía, la primera bajo la forma aristocrática o democrática.

En el libro II del *Espíritu de las Leyes*, Montesquieu define a la democracia como la forma política en la que el pueblo en su totalidad tiene el poder soberano. El pueblo se concibe como soberano en el aspecto activo; como Estado, en el aspecto pasivo. Así, en democracia el pueblo es monarca en unos aspectos y súbdito en otros. El pueblo que tiene el poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que pueda hacer bien; y lo que no pueda hacer bien, debe dejar que lo hagan sus ministros⁷⁷.

Las dos condiciones al pueblo, como se puede observar, derivan en la distinción, desde la antigüedad clásica, de lo público y lo privado, ante lo cual, el varón se halla más vinculado con el tema de la propiedad y de los derechos de los particulares, en contraposición con las ideas antiguas en donde lo público adquiere mayor vigor en la vida de las personas. El enfrentamiento – vinculación entre *ídion* y *koinón*, -público y privado- pertenece a los orígenes de *demokratía* al igual que el binomio igualdad-libertad. Ambos binomios han generado múltiples debates y concepciones respecto a una teoría política que tenga como base a uno de los dos términos.

En el pensamiento moderno, se privilegia más a la libertad y el equilibrio de poderes para protegerla que a la igualdad. Montesquieu –como se mencionó anteriormente- y John Adams hablan de frenos y equilibrios, de pesos y contrapesos. Los americanos entendían la limitación del poder legislativo como una de las condiciones esenciales de su arreglo constitucional, pues no confiaban en éste y temían el despotismo de la mayoría. Los franceses, por el contrario, impulsaron la creación de un órgano representativo fuerte en el que la voluntad general pudiese ser escuchada. De esta manera, se puede deducir

⁷⁷ Musti, Domingo, *op. cit.*, p. 311

que mientras los franceses subrayaron el ideal democrático, los americanos apostaron por el ideal constitucional y republicano. El núcleo diferenciador son las nociones de soberanía popular y el gobierno de las leyes.

La relación entre republicanismo y democracia ha sido positiva en cuanto que la primera ayudó a preservar la democracia antigua; aun así, ambas tradiciones políticas tienen sus propios principios normativos que sirven de guía para conformar los diseños institucionales y mecanismos de participación y control del poder por parte de los ciudadanos.

Así, la organización del poder republicano era el gobierno mixto, cuya relación con la democracia es ambigua. Por una parte, el elemento popular aparece en la fórmula subordinado a la dirección de una minoría superior (elementos aristocrático y monárquico); por otro lado, se incorpora al pueblo, aunque sea en un grado limitado, en las instituciones de gobierno. La propuesta constituye un claro precedente de la democracia representativa liberal contemporánea⁷⁸.

Los clásicos republicanos oponen al autogobierno los riesgos del despotismo e irracionalidad que asocian al gobierno popular. Por ello, los partidarios de esta corriente se inclinan hacia un gobierno aristocrático, para que, a través del gobierno de los mejores se pueda encarnar el imperio de la ley racional e imparcial, capaz de acoger el interés común a todos, y garantizar la libertad de todos los ciudadanos. Esta concepción, se halla en la crítica que hace Madison de la democracia en “El Federalista”, régimen frente al cual elogia el gobierno representativo, que “afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante las consideraciones parciales o de orden temporal”⁷⁹.

⁷⁸ Peña, Javier, “La república moderna ante la democracia: gobierno de las leyes y soberanía popular”, España, Universidad Complutense de Madrid, *Res Pública*, no. 25, 2011, p. 60.

⁷⁹ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *El federalista*, citado en *Ibidem*, p. 62.

La idea de la soberanía popular, pone al pueblo como fundamento del poder, mientras que los mecanismos e instituciones de representación hacen posible que sean los más dotados para ello, quienes gobiernen en nombre e interés del pueblo. De esta manera, el gobierno representativo llegará a identificarse con la democracia, aunque ya no entendida como comunidad, sino como la reivindicación del gobierno de una minoría selecta en nombre del interés de todos, propia del republicanismo aristocrático. La doctrina que defiende el gobierno de las leyes apunta a una posición justa, superadora de los conflictos y la parcialidad, en la medida en que hace primar el interés general definido por la razón sobre intereses particulares. Sin embargo, las leyes son creadas por aquellos que tienen el poder de acuerdo a sus ambiciones. En los procesos de construcción de las Repúblicas francesa y norteamericana, el conflicto de intereses se hizo manifiesto, siendo ello un elemento esencial de los modelos políticos de convivencia.

En la democracia representativa se privilegia la igualdad de derechos respecto al consentimiento del poder político que a la igualdad en el desempeño de los cargos, puesto que la preocupación de la mayoría de los ciudadanos no era autogobernarse, sino encargarse de sus asuntos personales. Tal tendencia fue determinante para la concepción de cómo el *demos* ejercía el *krátos* y fue así, como se revalorizó a la democracia que tuvo lugar a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. La democracia llegó a ser una forma de gobierno representativo, donde el *demos* aliena el poder más que ejercerlo por sí mismo. La representación hacía posible la participación política de todos los ciudadanos aun en repúblicas de grandes dimensiones, a través de la elección de los representantes, y al mismo tiempo los filtros y procedimientos institucionalizados evitaban el riesgo de que el *demos* se convirtiera en masa. Y de esa forma, la democracia fue vaciada de su dimensión social⁸⁰.

⁸⁰ Peña, Javier, *op. cit.*, p. 70

En el caso de la República Norteamericana, la pugna de intereses entre federalistas y antifederalistas, consistió en el tipo de gobierno que querían para la nueva nación, es decir, los federalistas defendían la implantación de un gobierno de tipo aristocrático, aunque, cabe mencionar, la intención no era volver a los cargos hereditarios o regios, sino buscar una aristocracia natural en la que se destaquen los méritos personales y o el linaje. Por otro lado, los antifederalistas rechazaron al gobierno aristocrático y presumen que los representantes atenderán más los asuntos personales y la distancia entre éstos y sus electores se incrementará convirtiéndose así en una élite. En este sentido, pretenden que la buena configuración de la naciente Constitución debe elaborarse de tal manera que los gobernantes tengan los mismos sentimientos y objetivos sobre los temas que el pueblo transfiera a la autoridad.

Al tiempo que se daban los debates entre los dos grupos que modelaron la estructura institucional americana, en Europa, en la Francia de la Revolución, Robespierre expone la concepción de la democracia como gobierno de la masa, de los no privilegiados; reafirma el vínculo entre democracia y república, y propone una república basada en las virtudes cívicas. Además, advierte que no le agrada la concepción de la democracia como gobierno directo del pueblo reunido en asamblea, pues lo considera como un modelo utópico.

Democracia para Robespierre es el estado en el cual el pueblo soberano, guiado por leyes emitidas por sí mismo, realiza lo que puede hacer bien y lo que no lo delega a otras personas. Cree que la República ha de basarse en una ciudadanía presente y activa en el espacio público. En resumen, su republicanismo democrático quiere salvaguardar, no el autogobierno espontáneo de la multitud, sino la inminencia del poder en su base popular, con el fin de evitar la formación de una élite gobernante⁸¹.

⁸¹ *Ibidem*, p. 78.

Así las cosas, para que una democracia se desarrolle con plenitud es preciso que se cumplan ciertas condiciones personales y sociales de los miembros del cuerpo político. La República se apoya sobre la virtud y la igualdad, siendo la primera el amor a la patria y a sus leyes por parte de los ciudadanos y de los gobernantes y, la segunda, como esencia de la democracia. También se orienta a la universalización de la libertad, de la plenitud de la ciudadanía y de la fraternidad. Para la realización de estos principios democráticos, se debe cubrir el requisito previo de la satisfacción generalizada de las necesidades, sobre la suficiencia material; materialidad que se ve reflejada en la propiedad, la cual, enfrenta a la masa de los desposeídos con los intereses de los privilegiados: la emancipación política y social del pueblo está ligado a la lucha de clases.

La democracia contemporánea es resultado de la evolución y desarrollo de las ideas francesas y americanas. La democracia representativa, como construcción genérica, ha experimentado transformaciones a través del devenir histórico, que han afectado elementos fundamentales de la misma y, por tanto, la manera en que se ha producido la representación política. Aun así, determinadas características definitorias se han mantenido. Algunas de ellas son: la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de opinión pública⁸².

La democracia representativa ha pasado por diferentes momentos cualitativamente distintos. El primero de ellos ha sido identificado con el parlamentarismo. En ese contexto, el sufragio era censitario y se establecieron requisitos restrictivos para el acceso tanto al sufragio activo como pasivo. También se comenzaron a articular partidos políticos con una organización

⁸² Martínez, María Antonia, "La representación política y la calidad de la democracia", México, *Revista Mexicana de Sociología*, Octubre-Noviembre 2004, vol. 66, no. 4, p.662, visible en www.jstor.org/stable/3541413.

débil. Cada diputado no actuaba como portavoz de la voluntad política fuera del parlamento, sino que sus electores lo consideraron como su hombre de confianza, es decir, prevaleció el mando representativo sobre el mando imperativo.

Un segundo momento de este tipo de democracia ocurrió con la ampliación del sufragio entre finales del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX. La necesidad de movilizar e incorporar nuevas clases sociales en el sistema político actuó como motor del desarrollo de los partidos políticos de masas, los cuales, a diferencia de los de cuadros, se dotaron de una estructura organizativa sólida y estable. Con su creciente presencia en los sistemas políticos, se modificaron las características de la representación política. La competencia electoral se articulaba entorno a los programas de los partidos políticos y el comportamiento de los electores respondía a la identificación con éstos. Se fue desarrollando la democracia de partidos y con la fortaleza de cada uno de ellos, se implantó la disciplina de voto en el interior de cada grupo parlamentario. El mandato representativo cambió a mandato puramente representativo que vincula a los electores con un partido, y con este modelo, los ciudadanos controlan a sus gobernantes a través de las elecciones, momento en donde pueden sancionarlos no reeligiendo al partido que los postuló.

En un momento posterior, en la segunda mitad del siglo XX, los partidos acumulaban recursos, al mismo tiempo que se ahondaba la distancia entre los electores y los partidos. De esa manera empezó la crisis de representación política, pues los partidos perdieron legitimidad, disminuyeron los niveles de identificación partidista, la creciente volatilidad electoral y la disminución en la participación política. El resultado es que se pasa de una relación de confianza entre electores y partidos políticos, a un número creciente de electores que vota de manera diferente en cada elección. Dicho comportamiento es consecuencia del incremento en el nivel educativo medio del electorado, lo cual, permite que el ciudadano tenga la capacidad de control de sus

representantes, ya sea retrospectivo, cuando el voto es resultado de la evaluación de las actuaciones pasadas de los representantes o, prospectivo, cuando el voto es el resultado de la consideración de promesas de actuación en el futuro⁸³.

2.2 Tipos de Democracia

2.2.1 Democracia Representativa

La democracia contemporánea se concibe como un proceso histórico que comienza con las ideas que tenían los griegos sobre ella y se transforma constantemente hasta nuestros días. El cambio más importante ocurre cuando se asume que por la complejidad de las nuevas sociedades se tornan inaplicables las instituciones de la democracia directa y, por lo tanto, se debe crear un nuevo sistema para que el pueblo participe en las decisiones colectivas. Dicho sistema es el representativo que hoy predomina en el concierto de países -entre ellos México- que se denominan democráticos. Sus características esenciales se han mantenido a través del tiempo y otras han cambiado en aras del cumplimiento de los principios democráticos.

De esta forma, la característica estructural del gobierno representativo es la celebración de elecciones para decir quiénes serán los representantes. Procedimiento cuya naturaleza se cuestionó desde un inicio en virtud de que, contrario al método de sorteo para designar a los magistrados, se pensaba que podría tener rasgos aristocráticos al discriminar al grueso de los ciudadanos para que los notables ejercieran los cargos de representación. En efecto, la sociedad prefiere a los mejores; no obstante, en los gobiernos electivos el rasgo democrático reside en que los ciudadanos son políticamente iguales como electores y que todos pueden ser potencialmente electos como candidatos. Ambos elementos son parte de la ciudadanía.

⁸³ *Ibidem*, p. 665.

Para entender las implicaciones del debate que se plantea me baso en los argumentos expresados por Bernard Manin⁸⁴.

El primer lado de la ciudadanía, el derecho al voto, se garantiza, al menos formalmente, a todas las personas que cumplen los requisitos que mandate la ley. Por otro lado, la presentación a cargos, si bien no está restringida, el procedimiento de distribución comporta que los candidatos puedan ser tratados de manera desigual. Esto es así porque no se exigen atributos o acciones definidas abstractamente, sino que depende de las preferencias del pueblo soberano a favor de un individuo en particular. Las elecciones libres no pueden impedir la parcialidad en el tratamiento de las personas a elegir; además, no se garantiza que el criterio del voto obedezca a las acciones, esfuerzos y opciones de los candidatos, más bien, se toman en cuenta las características físicas o dotes naturales.

Un candidato debe tener alguna característica que sea valorada positivamente entre el electorado, pero debe ser única respecto a los demás competidores. Este rasgo distintivo no lo posee la mayoría y por ello, se considera que están en un rango superior. Cabe mencionar que esto no implica que la verdadera excelencia política quede seleccionada, pues las elecciones operan sobre la base de una percepción cultural relativa acerca de lo que constituye un buen gobernante.

El elemento elitista es el fundamento del éxito del gobierno representativo puesto que el método no predetermina qué rasgos otorgan ventaja. Cualquier ciudadano puede esperar beneficiarse de dicho efecto como resultado de las transformaciones sociales y políticas que ocurren por el proceso de adquisición de conocimiento y experiencia política mediante el cual, los ciudadanos pueden aprender el valor político de un criterio de selección. De esta manera, la

⁸⁴ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, versión de Fernando Vallespín, 2006, visible en http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_-_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf

presencia de rasgos elitistas e igualitarios contribuye a asegurar un consenso a favor del método.

Según Bobbio, la democracia se caracteriza por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos⁸⁵. Este es el rasgo distintivo entre otras formas de gobierno cuyas implicaciones van desde la solución al debate antes expuesto favorable a un sistema mixto, hasta la concreción de las seis reglas universales procedimentales que son los elementos necesarios para decretar la vigencia de un sistema democrático.

La primera regla democrática dice que todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos políticos, es decir, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y de elegir quien la exprese por ellos. En este sentido, desde finales del siglo XVIII, la representación ha sido acompañada por la libertad de los gobernados de expresar opiniones fuera del control del gobierno.

Para la formación de la opinión pública se requieren dos elementos: que los gobernados tengan acceso a la información política, y la libertad de emitir opiniones políticas en todo momento, no sólo cuando se vota en elecciones. La libertad de opinión es una característica democrática de los sistemas representativos ya que proporcionan medios para que la voz del pueblo pueda llegar a quienes gobiernan,⁸⁶ asegurando que su voluntad sea tomada en cuenta en el momento que se deba tomar la decisión final. Además, cuando la gente es convocada por una misma idea asume que tiene la capacidad de acción y con ello, de ejercer presión sobre el gobierno. Sin embargo, aún con la fuerza de la manifestación o que el pueblo amenace el orden público, la única voluntad vinculante es el de las elecciones.

⁸⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

⁸⁶ Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 116.

La segunda regla, vinculada con la anterior, indica que todos los ciudadanos que gocen de sus derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir, en el contexto de una competencia libre entre grupos políticos organizados. Para que ello ocurra, es indispensable garantizar el acceso a la información pública, de forma pasiva y activa, lo cual significa, por un lado, que los funcionarios *motu proprio* publiquen información personal y la correspondiente a su actividad profesional, cuya obligatoriedad está regulada en la mayoría de las legislaciones de países occidentales y en el programa ideológico que sostiene sus decisiones.

Por el otro lado, el orden jurídico del país debe contemplar mecanismos que permitan al ciudadano preguntar al gobierno lo que a su interés público o privado convenga y, a su vez, asegurar que los funcionarios gubernamentales respondan satisfactoriamente a las inquietudes de los gobernados. La información adquirida por estos medios permite que los ciudadanos conozcan a los candidatos y tengan una opinión más objetiva para elegirlos.

Ahora bien, los mecanismos de acceso a la información pública están regulados formalmente tanto en la legislación nacional como en los instrumentos legales internacionales; pero, éstos no son suficientes para garantizar el principio de publicidad que debe imperar en un Estado de Derecho, puesto que otros factores inciden en su correcta consecución. Los medios de comunicación masiva, la educación y la cultura política determinan el grado de inclusión y atención a los asuntos colectivos.

Esto es así porque los primeros establecen la agenda de los temas que deben ser atendidos; la segunda condiciona la manera en que se asume el contenido que ofrecen los agentes comunicativos y, la tercera dice qué tan factible es que la población acepte el proceso democrático y el probable cambio conforme las transformaciones sociales lo ameriten.

La tercera regla establece que los ciudadanos deben ser libres en el sentido de que han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes con el propósito que, como indica la segunda parte de la anterior regla, haya una libre competencia.

Uno de los pilares de la democracia representativa contemporánea es la pluralidad de la sociedad, cuya naturaleza compleja encierra la interacción entre los diversos intereses que existen y que la estructura estatal procura su libre manifestación, pero bajo la premisa de sujetarse al orden jurídico a fin de que se logre una armonía en donde la desigualdad disminuya entre ellos y se maximicen los beneficios que se obtienen del pacto social y político que convinieron.

Para ello, el individuo como *zoon politicon* no puede actuar por sí mismo, ni regresar a la posición orgánica dominante en la Antigüedad y en la Edad Media según la cual el todo es primero que las partes, sino que los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos relevantes, los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que ya no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesto por individuos que adquirieron el derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el individuo como unidad ideal, sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con autonomía relativa respecto al gobierno central. La realidad muestra que ya no se vive en una sociedad centrípeta, con un solo centro de poder, sino en una sociedad centrífuga y poliárquica⁸⁷.

El cambio de paradigma tuvo como consecuencia el reconocimiento, dentro de los derechos políticos, del derecho de asociación política cuyo fundamento, en el caso de México, se encuentra en el artículo noveno de la Constitución Política que confiere a los ciudadanos mexicanos el derecho de reunirse para un objeto lícito y de manera pacífica. De acuerdo con la jurisprudencia de la

⁸⁷ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia...*, cit., p.18.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, la libertad de asociación es el “derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como figuras jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta a la de sus asociados”⁸⁸.

El alcance de este derecho reside en tres dimensiones: a) derecho a asociarse, b) el derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella y, c) el derecho a no asociarse. Se trata de un derecho complejo, pues comprende al mismo tiempo un derecho a acciones positivas como la creación de un régimen jurídico apropiado y negativas, es decir, la no interferencia por parte del Estado⁸⁹.

Ahora bien, cabe hacer la diferencia entre derecho de asociación en materia política y en materia político-electoral. De la libertad general de asociación deriva, como una especie autónoma e independiente, el derecho de asociación política que tiene su fundamento en el artículo 35, fracción III y, por otra, el derecho de asociación político-electoral, consagrado en el artículo 41, fracción I, párrafos 1° y 2° -donde se define la naturaleza jurídica de los partidos políticos y sus fines-, ambos de la Carta Magna.

En el primer precepto, se establece que los ciudadanos mexicanos detentan la libertad de asociación pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país. Al respecto, la legislación mexicana contempla que los ciudadanos mexicanos pueden ejercer el derecho de petición y protesta hacia una autoridad y esa asamblea o reunión no será disuelta. En segundo lugar, tienen la potestad de constituir asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y sindicatos, entre otros, para participar en la vida pública del país. Finalmente, también tienen derecho a involucrarse en movimientos

⁸⁸ Tesis P./J 28/95, en Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo II, octubre de 1995, p. 5 citada en Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2006, p.74.

⁸⁹ *Ídem*.

sociales que por sí mismos no tienen una figura asociativa prevista por la ley, pero quedan protegidos por los distintos derechos humanos y políticos que involucra.

Por otra parte, la asociación político-electoral es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas. Este derecho propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues, sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en el artículo 41 constitucional quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en esta materia está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas. Además, el derecho fundamental en comento, faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse⁹⁰.

La libre competencia que alude la tercera regla, se refiere a la formación de partidos y asociaciones políticas con programas electorales y estatutos diferentes entre sí que permitan a los ciudadanos identificarse con alguno de ellos y, en consecuencia, otorgarles su confianza a través del voto. Pero para que funcione dicho pluralismo de opciones, la Constitución Política establece

⁹⁰ Tesis S3ELJ 24/2002, Sala Superior, "DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES" *Revista Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, páginas 19-20 y, Tesis S3ELJ 25/2002, Sala Superior, "DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS".

que las elecciones serán libres, auténticas, equitativas y periódicas, es decir, ningún ciudadano será coaccionado a sufragar por un candidato y partido que no nazca de su voluntad.

Asimismo, las elecciones deben presentar opciones diferentes reales y no simular el ejercicio democrático; el Estado deberá otorgar prerrogativas equitativamente, es decir, distribuir el financiamiento público, el tiempo en medios de comunicación y hacer posible la creación de nuevos partidos políticos y, se deben realizar elecciones periódicas para renovar a los representantes con el propósito de evitar regímenes dictatoriales o autocráticos, además de ejercer el control sobre ellos.

La cuarta regla de las universales procedimentales que propone Bobbio, refiere que el sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual que el de los demás. Una característica fundamental del sufragio activo que permea a todo el sistema electoral, puesto que pertenece a la esencia de los derechos políticos, es la igualdad de voto, cuyo significado es, por un lado, que los individuos tienen un número igual de votos y por el otro, que el valor y peso de cada voto es aproximadamente el mismo, esto es, cuando existe una proporción similar entre el número de votantes y el número de representantes electos⁹¹. Esta última cuestión se trata de resolver a través de la distritación, la cual, consiste en crear circunscripciones electorales con igual número de habitantes en varios espacios geográficos con el fin de que el mayor número de votos estén en el conteo final y evitar su pérdida.

En este contexto, cabe mencionar las otras características del voto previstas por el Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 7°, numeral 2: (1) universalidad del voto significa que todos los ciudadanos tienen derecho a ejercerlo sin distinción alguna tal como lo prescribe en artículo primero constitucional; (2) libertad del voto, es decir, el individuo decide en

⁹¹ Fix-Fierro, Héctor, *op.cit.*, p. 46.

conciencia la emisión del voto; (3) es secreto para que ninguna persona sepa la elección de otra y así se respete cabalmente la libertad de orientar la voluntad hacia donde cada quien decida; (4) es directo en cuanto que los candidatos reciben los votos sin intermediación; y finalmente, (5) el voto es personal e intransferible, cuyo significado es que sólo la persona titular de tal derecho puede ejercerlo.

La quinta regla dice que tanto para las decisiones colectivas como para las elecciones de representantes vale la regla de la mayoría numérica. El principio de la mayoría es una condición de eficiencia de la democracia, ya que permite llegar más fácilmente a la decisión colectiva frente al contraste o a la simple heterogeneidad de la multitud de opiniones individuales⁹² y hacia la búsqueda de unanimidad en órganos estatales complejos.

Uno de los beneficios de la eficiencia es la rápida solución a los problemas que enfrenta el Estado o una parte de él. Sin embargo, el exceso en la aplicación de esta regla puede llegar a vaciar a las demás condiciones de la democracia, pues ante la omnipresencia de la mayoría se pueden ver afectados los derechos fundamentales.

Por lo anterior, la sexta y última regla de Bobbio menciona que ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría, en igualdad de condiciones. Esta regla puede considerarse como una condición de salvaguarda o de supervivencia de la democracia, puesto que su puntual observancia es indispensable para que se pueda seguir con el juego democrático al extender la amplitud de lo inviolable para cualquier poder mayoritario, es decir, las cuatro grandes libertades de los modernos que, según el turinés, son los indispensables presupuestos de la democracia, pues

⁹² Bovero, Michelangelo, *Las reglas del juego democrático y sus violaciones en el mundo actual*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2008, colección Aportaciones, p.17.

permiten el correcto funcionamiento de los mecanismos, esencialmente procedimentales, que caracterizan un régimen democrático⁹³.

Las anteriores seis reglas procedimentales son necesarias para que a un régimen se le pueda llamar democrático, aunque se reconoce que no son suficientes, en virtud de que esta forma de gobierno implica mayores elementos para su plena consecución, ya que debe promover el desarrollo de las libertades, pero al mismo tiempo, garantizar los derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo a toda la población. Aspecto que se tratará más adelante al hablar de la democracia sustancial.

En su libro “En Democracia”, Robert Dahl indica que las instituciones de la moderna democracia representativa son: los funcionarios son electos por los ciudadanos; elecciones libre y frecuentes; libertad de expresión para emitir críticas al régimen y a la ideología dominante; acceso a recursos alternos de información, es decir, todos los medios de comunicación disponibles que pueden ser la televisión, radio o prensa, pero también los que otros ciudadanos constituyan para compartir los hechos más importantes; autonomía para asociarse y, la inclusión de los ciudadanos para atender los asuntos públicos de su comunidad⁹⁴. Todas ellas conforman lo que el autor llamó “poliarquía” para referirse a la democracia representativa con sufragio universal.

Las instituciones de Dahl introducen elementos de la democracia que las reglas bobbianas presuponen, como la libertad de expresión y el acceso a la información pública. Sin embargo, hay dos características más que son fundamentales para la democracia representativa y que Manin las incluye en los cuatro principios⁹⁵ que definen esta forma de gobierno: la independencia de

⁹³ Citado en *Ibidem*, p. 19.

⁹⁴ Dahl, Robert A., *On democracy, USA*, Yale Nota Bene book, 2000, pp. 85-86.

⁹⁵ Los otros dos principios, que coinciden con las instituciones y reglas de Dahl y Bobbio, respectivamente, son: a) quienes gobiernan son nombrados por elecciones regulares; b) los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan. Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 99.

los representantes respecto a los gobernados y que toda decisión pública es sometida a deliberación.

Uno de los debates más importantes que ocurrió en el constituyente francés, en la época de la Revolución, fue el que contempló el triunfo de quienes sostuvieron que el diputado, una vez elegido, se convertía en el representante de la nación; por lo tanto, se superó el mandato obligatorio o imperativo cuya implicación consistía en representar los intereses particulares de los electores en el órgano legislativo. Se argumentó que al lograr la independencia del legislador se abonaba a la soberanía del Estado y el mandato imperativo se transforma en mandato representativo que significa que los legisladores o funcionarios públicos representan el interés general de la nación y que sus decisiones estarán libres de la presión interna y externa del Parlamento o Congreso. Esto tiene plena vigencia en la constitución de las democracias representativas actuales, tal como se revisará ampliamente en el capítulo tercero de este trabajo cuando se aborde el significado y alcances de la representación.

El segundo principio del gobierno representativo debe formularse de la siguiente manera: ninguna propuesta puede adquirir fuerza de decisión pública hasta que haya obtenido el consentimiento. La aprobación requiere que en el órgano legislativo se debata, con lo que se garantiza que todas las propuestas legislativas han de someterse al proceso de la discusión. El debate actúa como filtro, lo cual tiene como ventaja que ninguna medida se puede adoptar hasta que una mayoría la considere plenamente justificada tras el escrutinio argumentativo.

La idea de la discusión y de sus funciones propias quedó expresada en el panfleto de Siéyès de 1789, *Vues sur le moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer* que dice:

“En toda deliberación, hay algo parecido a un problema a solucionar, que es saber en cada caso qué es lo que prescribe el interés general. Cuando comienza el debate, no se puede calcular exactamente la dirección que llevará para llegar con certeza a ese descubrimiento. Sin duda, el interés general no es nada si no es el interés de alguien: es el interés concreto común al mayor número de votantes. De ahí se deriva la necesidad del contraste de opiniones. Lo que parece ser una mezcolanza, una confusión capaz de oscurecer todo, es un paso preliminar indispensable hacia la luz. Hay que dejar que todos esos intereses particulares se presionen, compitan y luchen entre ellos para captar la cuestión y dirigirla, cada cual según su fortaleza, hacia el fin que persigue. En esta prueba, las ideas útiles y las negativas son separadas; estas últimas sucumben, aquéllas siguen su camino hasta autoequilibrarse, modificadas y purificadas por sus efectos recíprocos, para finalmente fusionarse en una única opinión⁹⁶”.

La última institución de la democracia representativa, base sobre la cual descansan los principios, instituciones y características tratados en este apartado, es la división de poderes y el diseño institucional que le complementa, pues de esta manera se ejerce un control recíproco y permite que los ciudadanos puedan elegir a los candidatos y sus partidos según el comportamiento y decisiones que tengan conforme con las facultades que les otorgue el marco normativo. En otras palabras, si el diseño institucional está bien hecho, el desempeño del gobierno y la calidad de representación estará a un nivel óptimo, en virtud de que se mantendrán en equilibrio y armonía los distintos partidos, sus intereses, la información que se genere y el impacto social, en cuanto a la emisión de su voluntad y, las aspiraciones del ciudadano, dando como resultado un Estado democrático.

⁹⁶ E. Siéyès (1789): *Vues sur les moyens d'exécution dont le representants de la France pourront disposer en 1789*, París, editorial desconocida, citado en *Ibidem*, p.127-128.

2.2.2 Democracia liberal y social y formal y sustancial

El polisémico concepto de democracia justifica la existencia de Estados cuyo régimen ostenta tal naturaleza. La flexibilidad institucional de esta forma de gobierno se origina de los adjetivos antepuestos para calificar las características que posee. Éstos son útiles para evitar la vaguedad retórica, pero para que ello sea posible deben ser oportunos y no generadores de equívocos. Dentro de este orden, se encuentran dos tipos de dicotomías que tienen vigencia en el discurso político-jurídico actual: la democracia liberal y social y la segunda, la democracia formal y sustancial. Ambas serán tratadas enseguida.

2.2.2.1 Democracia liberal y social

La ambivalencia de las tradiciones políticas del siglo XX tuvo como consecuencia la estructuración de dos tipos de Estado, el liberal y el socialista. Sus principios y valores distintos conllevan a que las nociones de democracia liberal y democracia socialista sean aporéticas respecto a la concepción procedimental. Esto es, la democracia es una forma de gobierno que puede albergar una amplia gama de contenidos, es decir, de direcciones políticas distintas y alternativas entre sí, en virtud de su agnosticismo ideológico y que las características que la definen residen en una serie de reglas de juego que le dan un rasgo formal.

Sin embargo, lo anterior no significa que la democracia no tenga relación con los valores políticos, sino que su núcleo de valores constituye las precondiciones para que sus instituciones impacten en la vida de la sociedad. Dicha axiología democrática surge de la tradición liberal en cuanto que coincide con las cuatro libertades de los modernos; empero, se puede sostener que a la democracia se le debería relacionar con el adjetivo socialista, pues se busca una distribución equitativa de los recursos esenciales, es decir, sin la satisfacción de los derechos sociales fundamentales que han sido reivindicados

por los movimientos socialistas, las libertades individuales quedan vacías. La contradicción argumentativa no es tal cuando se asume que una democracia formal no aparente debe ser liberal-socialista⁹⁷.

2.2.2.2 Democracia formal y sustancial

Esta dicotomía es la esencia del modelo pluridimensional de democracia propuesta por Luigi Ferrajoli cuya presunción inicial es que el carácter representativo de un sistema político –asegurado por el sufragio universal y por el principio de mayoría- es sólo un rasgo de la democracia.

Dicho carácter remite a la dimensión política o formal que determina los procedimientos con los que se tomarán las decisiones públicas, esto es, las normas formales sobre la producción legislativa y administrativa.

Las reglas procesales son suficientes para asegurar la vigencia y validez formal, más no la sustancial de las decisiones mismas. Para que una ley sea válida es necesario, además, la congruencia con reglas y principios axiológicos que dan contenido a normas sustanciales. Normas que se establecen en la primera parte de las cartas constitucionales: derechos fundamentales y principios como el de igualdad. Asimismo, expresa la dimensión sustancial de la democracia, dado que equivale a otros tantos límites o vínculos de contenido con los poderes de la mayoría y disciplinan la sustancia de las normas producidas, condicionando la validez a su coherencia con las expectativas formuladas a través de ellos.

El conjunto de las normas sustanciales constituye la esfera de *lo indecible*, determinada por el conjunto de derechos de libertad y de autonomía que impiden, por ser expectativas negativas, decisiones que pueden lesionarlos o reducirlos. La esfera de *lo indecible que no* es determinada por el conjunto de derechos sociales que, por ser expectativas positivas, exigen decisiones

⁹⁷ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia...*, cit., p.50.

dirigidas a satisfacerlas. Finalmente, lo que está afuera de estas esferas constituye la esfera de *lo decidible*, en cuyo interior es legítimo el ejercicio de la autonomía: la autonomía política, mediada por la representación, en la producción de las decisiones públicas; la autonomía privada, según las reglas del mercado, en la producción de las decisiones privadas. En suma, el principio de mayoría y libertad de emprendimiento, discrecionalidad política y disponibilidad privada son las reglas que presiden las reglas de la última esfera⁹⁸.

De esta manera, sostiene Ferrajoli, resulta un modelo tetra-dimensional de democracia, articulado en cuatro dimensiones que corresponden a los cuatro tipos de derechos: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales. Los dos primeros sirven para fundar la legitimidad de la forma de las decisiones en la esfera política y económica, es decir, la dimensión formal. Los otros tipos de derechos, los liberales y sociales, sirven para fundar la legitimidad de la sustancia de las decisiones. Todas estas dimensiones son necesarias para definir el paradigma de la actual democracia constitucional.

2.2.3 *Democracia Deliberativa*

La democracia se conceptualiza dependiendo de la determinación de quienes forman parte del pueblo y lo que requiere una decisión para ser autorizada por éste en su conjunto. En atención a ello, Cohen propone dos concepciones de democracia que se diferencian por sus interpretaciones de la idea fundamental de decisión colectiva: agregativa y deliberativa. Para la primera, las decisiones son colectivas siempre que surjan de disposiciones de elección colectiva vinculante que otorguen igual consideración a los intereses de cada persona involucrada en las decisiones. En el segundo caso, de acuerdo con la democracia deliberativa, “*una decisión es colectiva si surge de disposiciones de*

⁹⁸ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, 2^{nda} Ed., Madrid, Trotta, p. 81.

*elección colectiva vinculante que establezcan condiciones de razonamiento libre y público entre iguales que son gobernados por las decisiones*⁹⁹.

El razonamiento libre al que hace referencia la democracia deliberativa no se limita a requisitos políticos, pues la democracia en la perspectiva deliberativa, va más allá de ser una forma política: es un marco de disposiciones sociales e institucionales. La intención es vincular de modo manifiesto, el ejercicio del poder a condiciones de razonamiento público, es decir, crear las condiciones de comunicación bajo las cuales se permita expresar la voluntad y opinión de parte de los ciudadanos de un Estado para que éstas tengan un peso institucionalizado sobre el ejercicio del poder político.

Cohen, en el ensayo citado, trata el tema del “pluralismo razonable” cuya tesis principal apunta al hecho de que existen diferentes e incompatibles filosofías de vida hacia las cuales son atraídas las personas razonables en condiciones favorables para el ejercicio de la razón práctica. En este sentido, la “doctrina abarcativa” de la que habla Rawls – que incluye un catálogo de valores éticos y proporciona una guía de comportamiento universal – es superada porque se asume que la verdad trasciende al ejercicio de la razón práctica adecuada para esperarla de otros.

Lo anterior, encuentra apoyo en cinco consideraciones. En primer lugar, se observan los desacuerdos entre tradiciones de pensamiento étnico. Otra cuestión, es el hecho de que el ejercicio de la razón práctica no genera una tendencia a converger en una filosofía de vida. Asimismo, ninguna teoría convincente del funcionamiento de la razón práctica predice la convergencia de diversos tipos de moral abarcativa, después de esgrimir suficientes argumentos. Tampoco hay un mecanismo social o político atractivo que genere consenso. Finalmente, el ejercicio de la razón pública se topa con

⁹⁹ Cohen, Johua, “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (Comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 236.

predisposiciones a diferentes tradiciones cuya preeminencia hace difícil la tarea de eliminar las diferencias.

No obstante las anteriores consideraciones, es importante señalar que la adquisición y acuerdo en las ideas políticas, no surge de un razonamiento práctico, sino por medio del dominio de ideas y principios que son expresados por instituciones comunes y públicas de diversos tipos como la familia, Iglesias, asociaciones y el Estado, entre otros. De esa manera, para la gente que vive bajo las directrices de pensamiento y razonamiento cuyo basamento son aquellos principios e ideas, es más sencillo que desarrollen una adición a ellos generando la cultura política que regirá las decisiones y la organización pública.

En resumen, en una sociedad democrática, los valores políticos se institucionalizan, mientras que los valores morales no pueden aspirar a tal naturaleza: las personas manifiestan y viven dentro de ciertas tradiciones morales, religiosas y filosóficas que no permitirían un acuerdo moral global, a menos que se utilicen los instrumentos coercitivos del Estado, tendiéndose con ello, a pavimentar un sistema totalitario. Los ciudadanos son libres e iguales – características que definen a la democracia deliberativa-, esto es, ninguna perspectiva moral o filosófica provee condición definitiva para ejercer el poder político, y cada ciudadano dispone de igual capacidad para participar en una discusión que apunta a autorizar el ejercicio del poder.

La concepción deliberativa de democracia coloca al razonamiento público como el centro de la justificación política. De modo que, en primer lugar, como ya lo mencioné, es necesario que los participantes sean considerados como iguales, lo cual implica que la distribución del poder y de los recursos no incida en sus posibilidades de contribuir a la deliberación. Dicha igualdad permite que cualquier ciudadano tenga la potestad de defender, por ejemplo, una política pública dando razones para promoverla, pero es prudente que piense en el bienestar de los demás y se adopte una medida que vaya en ese sentido, pues

se requiere que las partes hallen razones aceptables. Cuando éstas son atendidas por la mayoría, entonces quien se opuso al proyecto lo acepta, en virtud del procedimiento democrático deliberativo que dota de legitimidad al resultado.

Cabe señalar que el objetivo de la deliberación no es modificar las preferencias de los ciudadanos reduciendo su diversidad, sino tomar decisiones colectivas; empero, el propio razonamiento público puede lograr disminuir la pluralidad de preferencias en su desarrollo, puesto que las personas piensan que aquella que detentan, no puede ser sostenida por razones adecuadas. Cuando es así, el agente la reconoce y, eso es suficientemente importante como para incidir en las motivaciones.

Tras estos elementos estructurales de la democracia deliberativa, es preciso abordar su esencia que es, en estricto sentido, la responsabilidad de garantizar las libertades religiosa, expresiva y moral. Éstas, cabe señalar, no tienen una conexión definitiva con el proceso democrático, como sí ocurre con los derechos de asociación, expresión y participación. Tal situación implica que si pretendemos valorar a la democracia en su sustancia y no sólo de manera formalista, la igualdad en la participación no es suficiente: se debe buscar razones políticamente aceptables para todos, principio que Cohen denomina de “inclusión deliberativa”.

Ahora bien, la libertad religiosa abarca la libertad de conciencia y el libre ejercicio de la religión. La sociedad debe respetar todas las expresiones religiosas permitiendo su cabal desarrollo con las obligaciones que a cada una le mandate su feligresía, pero no se debe aspirar, en este caso, que una teoría abarcativa domine el escenario público.

Por otro lado, está la libertad expresiva cuya garantía debe ser amplia, aun cuando no implique cuestiones políticas; en otras palabras, se debe proteger aquella expresión que no forma parte de algún proceso de discusión política y

no tiene intención de contribuir a la deliberación pública, pero que refleja lo que el ciudadano racionalmente acepta como consideraciones convincentes. El paradigma de la expresión apoyada por razones esenciales desde el punto de vista del agente encuentra cabida en el principio de inclusión deliberativa.

Finalmente, la libertad moral es fundamental, en virtud de que todos los ciudadanos tienen un conjunto de valores éticos y creencias, las cuales, aparecen en la deliberación pública y condicionan el contenido de los argumentos e incluso, restringen la discusión misma de algunos temas. La heterogeneidad de opiniones, en este rubro, ha propiciado un paternalismo moral arguyendo la consecución del verdadero bien de todos los ciudadanos; sin embargo, esta idea puede ser contraproducente al tener el efecto contrario. Así las cosas, la mejor solución es un código ético-moral compartido cuya génesis debe residir en la aceptación de todos sus receptores.

Hasta este punto he hablado de las características estructurales y sustanciales de la democracia deliberativa, lo que interesa ahora es resaltar sus virtudes en relación con la idea de la elección colectiva vinculante y las patologías que se pueden presentar en la práctica.

La democracia deliberativa está conectada con la comunidad política, porque el requisito de razones compartidas para el ejercicio del poder político expresa en sí mismo, la plena e igualitaria pertenencia de todos al cuerpo soberano responsable de autorizar el ejercicio de ese poder, y se establece la razón y la voluntad común de ese cuerpo. La plena pertenencia significa formar parte del soberano colectivo que autoriza el ejercicio del poder, y no simplemente pertenencia como sujeto de ese poder. Al respecto, es prudente advertir que esta última expresión no implica la coincidencia total en los valores del ejercicio público, pues hay una separación entre ciudadano y persona y con ello, la mejor comprensión de los altos fines humanos no se dan completamente en la

deliberación política porque las convicciones que cada persona tiene, no pueden encajar todas en la justificación política.

El segundo beneficio de una concepción deliberativa de democracia es que permite explicar en qué momento las decisiones son legítimas, o en otras palabras, cuándo las diferentes perspectivas que suscriben los ciudadanos, libres, iguales y razonables, hayan razones o justificaciones suficientes para legitimar el ejercicio del poder estatal.

Lo importante que cabe señalar una vez que llegamos a este punto, es la manera como se logra el acuerdo general de legitimidad. Un primer planteamiento al respecto, es que en la deliberación todas las voces son escuchadas a pesar de que en las disertaciones haya argumentos doctos, incompletos o irracionales, pues justamente la pluralidad constituye la bondad de la discusión. Se deben escuchar las opiniones prejuiciosas, ideológicamente tendenciosas, sumamente interesadas o, informadas y darles el mismo peso.

La discusión es importante en la medida en que: revela información privada; disminuye o supera el impacto de racionalidad; provoca o induce un modo determinado de justificar demandas; es conveniente por sí misma; favorece mejores decisiones en términos de justicia distributiva; fomenta un consenso más rápido y amplio; y, finalmente, mejora las cualidades morales o intelectuales de los participantes, pues con la deliberación se clarifican los argumentos, se desechan los incorrectos, se aprende en la medida que avanza el procedimiento y, sobretodo, la toma de decisiones que deriva del debate no implica solamente la elección de opciones ya dadas, sino la generación de nuevas alternativas.

Acaece, no obstante, las características positivas de la democracia deliberativa, que la comunicación pública induzca creencias y se dé la manipulación que favorezca al emisor del mensaje y cambien la preferencias del auditorio, lo cual, se logra mediante artilugios de los grupos de interés que se aprovechan

de las creencias y preferencias de los ciudadanos y les dan cause institucional mediante los representantes, mismos que cuando se exige rendición de cuentas, se excusan diciendo que cumplen con las exigencias populares. Los partidos políticos, que también hacen lo propio, crean una estrategia de acuerdo con las necesidades de los gobernados para sostenerse en el poder.

Sin duda, los buenos efectos de la deliberación están presentes: se margina a los ciudadanos de sus intereses sectoriales, infunde una mentalidad comunitaria e incrementa la magnitud y la variedad de los datos que dan forma a las decisiones colectivas. Para preservar las anteriores condiciones favorables, se debe ampliar el espectro partidista para una libre competencia; asimismo, deben existir más corporativos periodísticos para tener variedad informativa; las asociaciones de ciudadanos deberían tener recursos suficientes para hacer contrapeso a los grupos de presión y, el público y los políticos deben tener claras las fuentes de información y de los diversos puntos de vista.

Como se puede deducir de lo expuesto, la democracia deliberativa es un ideal sustantivo y no simplemente un procedimiento: las libertades esenciales que conforman su naturaleza implica el reconocimiento práctico de lo no decidible, puesto que, mientras que en la democracia concebida como sustancial los límites aducen a ideas, valores y principios abstractos que condicionan las decisiones de los representantes, cuyo propósito es definir un marco legislativo que haga posible un real Estado de Derecho, en la democracia deliberativa, estas ideas, valores y principios, conforman las redes de convivencia social y predisponen el tipo, alcances y fines del pacto social que rige en un determinado Estado.

De esta suerte, es oportuno señalar que mi pretensión es concebir a la democracia desde el punto de vista de sus destinatarios, es decir, el impacto que tiene dicho régimen en la construcción de una ciudadanía autónoma que

ejerza efectivamente su potestad autoreglativa. Potestad que acentúa la dignidad humana y que hace posible el pleno ejercicio de la libertad de las personas, esto es, que cada individuo sea un agente libre de decidir su conducta y de contribuir a formular los fines de la acción del grupo y de la sociedad a que pertenece.

Así entendida, la democracia supone la participación directa en la formulación de los fines de la acción del grupo, o indirecta por medio de los representantes libremente elegidos, sometidos a control y crítica, y revocables. Supone la aceptación de las decisiones de la mayoría y el respeto de la opinión discrepante de las minorías, es decir, la respetuosa tolerancia de toda oposición que se ajusta a las normas y a la observancia de las reglas del juego de la democracia. Finalmente, supone, la crítica y vigilancia constante y la capacitación efectiva de todos los miembros del grupo, mediante una educación adecuada, para ejercer dicha crítica y vigilancia en forma constructiva¹⁰⁰.

2.2.4 Democracia como un modo de vida

La educación democrática significa una preparación para el ejercicio real de dicha forma de gobierno en su doble naturaleza: como un régimen que exige la participación en la toma de decisiones colectivas e igualdad de sus miembros, y como un modo de vida -conforme la define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuyos alcances se delinearón en la última parte del primer capítulo-; ambas características constituyen su estructura dinámica y progresiva que se renueva constantemente gracias al poder de la educación.

¹⁰⁰ Pizarro Pizarro, Marino, "Educación, democracia y participación", Chile, *Revista Enfoques Educativos* 5 (1), Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2003, p.103.

John Dewey sostiene que existe una estrecha relación entre aspectos sociales y morales¹⁰¹, pues la moral es tan amplia como los actos que conciernen a las relaciones con los demás. De esta suerte, la educación es un pilar fundamental para consolidar la relación entre ambos aspectos y lograr un impacto positivo en el desarrollo de la democracia. Una buena formación moral tiene dos condiciones: ser una comunidad de vida, en cuanto que la escuela es un grupo social pequeño en donde se buscará favorecer experiencias que suponen intercambio, comunicación y cooperación y, la segunda, resalta la necesidad de que existan puntos de contacto entre intereses sociales.

El autor defiende que

“...todos los fines y valores deseables en la educación son en sí mismas morales: la disciplina, el desarrollo natural, la cultura y la eficiencia social son rasgos morales, caracteres de una persona que es un miembro valioso de la sociedad que la escuela tiene por misión desarrollar. El ser humano debe ser bueno para vivir como un miembro social de modo que lo que obtiene de convivir con los demás, se equilibre con lo que él contribuye. Toda educación que desarrolla la capacidad de participar en la vida moral es social”¹⁰².

Uno de los valores más importantes dentro de la constelación ética-social es, sin duda, la libertad, pues permite que se generen las condiciones que propician que el sujeto contribuya con su comunidad y compartir sus actividades de tal modo que la guía social sea un asunto de su propia actitud mental. Para que lo anterior se presente es necesario la inteligencia, la cual se

¹⁰¹ Es preciso aclarar que si bien Dewey se refiere a valores morales, lo correcto es hablar de valores éticos, pues, como expliqué en otros apartados, el Estado tiene un código de ética mínimo y, la virtud pública no se puede sujetar a las múltiples expresiones de moralidad, sino debe contemplar valores que sean compartidos por la comunidad para que sean éstos los que impulsen el pleno desarrollo personal y cívico de sus miembros.

¹⁰² Guichot Rein, Virginia, “La democracia como modo de vida: ¿la última cruzada del siglo XX? Reflexiones a partir de la teoría moral de John Dewey (1859-1952)”, España, *Cuestiones pedagógicas: Revista de Ciencias de la Educación*, no.14, p.48, visible en http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/14/art_3.pdf.

convierte en la clave de la libertad de acción: la libertad se identifica con la iniciativa personal, la inventiva juiciosa, la previsión de las consecuencias y el ingenio para adaptarse a ellas. El camino a la libertad está en el control sobre las posibilidades futuras objetivas y la capacidad de escoger una de ellas por medio de la deliberación; además es necesario que haya igualdad de oportunidades, es decir, un equilibrio en la distribución de poderes existentes.

La asimilación de la democracia se prepara desde la escuela. Por esa razón, es necesario que en las instituciones educativas se procure la formación de valores para alcanzar el bienestar social y el total desarrollo individual. La democracia, para ser real, debe significar un estilo de vida, es decir, afectar todos los modos de relación humana de forma que se sostenga emocional, intelectual y conscientemente. Al respecto, la educación debe contribuir a la transmisión, comprensión y reflexión sobre las normas legales que regulan la vida en convivencia; también, debe encargarse de la apropiación por los ciudadanos de las normas éticas, con la interiorización y aceptación personal de los fundamentos de la conducta moral, basada en la autodeterminación¹⁰³.

Educar es enseñar a vivir, formar individuos que sean sujetos responsables que ante la necesidad de tomar una decisión cuyo impacto será recibido por la sociedad, se pregunten qué es lo que deben hacer, lo cual significa actuar con ética y responsabilidad como ser autónomo. La educación, institucional y aquella que se genera a través de la convivencia diaria de los miembros de la comunidad, debe orientarse a potencializar el pensamiento crítico frente a las corrientes de información y que el educando comprenda los fenómenos nacionales e internacionales, además de dominar el sentimiento de incertidumbre que suscitan. Con ello, se creará un buen ciudadano quien será capaz de formarse y emitir buenos juicios políticos; es decir, de acuerdo con la

¹⁰³ *Ibidem*, p. 51.

definición de éstos, capaz de subsumir con fundamento, un conjunto de datos particulares bajo el concepto universal que les da guía y sentido¹⁰⁴.

Los juicios deben salirse de la subjetividad y formular enunciados para la acción común buscando un asentimiento general con el propósito de ir de la individualidad al espacio político. Éstos son los que caracterizan a la humanidad, pues representan el medio constitutivo de la vida política. Se dice que juzgar bien es lo principal de la política. En resumen, son juicios que tratan de la forma de vida que es deseable seguir en común y que por eso requieren una deliberación general. La educación da las bases para emitir juicios mejor fundamentados y a su vez protege, entre otras cosas, de la información parcial y visión simplificadora que mantienen los medios de comunicación.

Precisa advertir que la educación política a la que se ha hecho alusión, no es sólo una necesidad de los ciudadanos que quieran ejercer como sujetos de las instituciones políticas, sino son las instituciones políticas mismas que requieren unos ciudadanos que comprendan y se sirvan de ellas de manera consciente, es decir, que tengan la competencia cívica que la democracia reclama.

Sin embargo, no se necesitan avezados en la materia, sino que el régimen democrático está obligado a ilustrarlos para su propia supervivencia y mejora como régimen, esto es, debe formar a personas libres, que generen una opinión sin un sesgo previo; sin coacción al que consideren mejor candidato y que contrarreste las desiguales capacidades políticas que engendran entre los individuos sus diferencias sociales: *“si el saber es un modo de poder, el poder democrático deberá esforzarse en extender ese saber acerca de sí mismo a todos los miembros del demos”*¹⁰⁵

¹⁰⁴ Arteta, Aurelio, “Aprender democracia, ¿por qué?”, en Arteta, Aurelio, *et al* (ed.), *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*, Madrid. Alianza Editorial, 2008, p. 37.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 32.

Las virtudes del sujeto no tienen como eje rector la sabiduría teórica que busca los principios últimos, sino la sabiduría práctica o prudencia capaz de elegir la acción adecuada. La educación cívica que los niños reciben en la escuela se refleja en la manera como conviven con los demás y, más adelante, cuando se convierten en ciudadanos, en el modo como se adaptan a la estructura del Estado. Pero no es suficiente el buen comportamiento del pueblo ni la adecuación al modo de ser estatal, sino que es el Estado y la misma sociedad los que deben cerciorarse que la educación cívica recibida se encauce mediante oportunidades significativas de ejercitar los criterios aprendidos en la política cotidiana.

2.2.5 Democracia constitucional

El marco referencial antes expuesto da cuenta de la evolución conceptual que ha tenido la democracia de acuerdo con las corrientes jurídico-políticas a través del tiempo. En este orden de ideas, el modelo que prevalece en la actualidad para la organización política de los Estados es la democracia constitucional, que sintetiza el procedimiento con el cual, se toman decisiones colectivas, es decir, la inclusión de todos los ciudadanos para que incidan en ellas y plasmar su voluntad en las normas emitidas y un conjunto de reglas, valores y principios que caracterizan al constitucionalismo moderno cuyo fin es limitar y regular el ejercicio del poder mediante un determinado diseño institucional.

Se concibe al Estado constitucional a partir de seis principios básicos que se han consolidado a través de tres siglos y constituyen postulados concurrentes de limitación del poder. Para hablar de ellos, se sigue el esquema que propone Lorenzo Córdova Vianello¹⁰⁶ y, en cuanto al significado y alcances de los principios, se toma en cuenta los argumentos de otros tratadistas.

¹⁰⁶ Córdova Vianello, Lorenzo, "La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales" en Astudillo, César y Córdova, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la*

El primer principio es el reconocimiento de derechos fundamentales que comienza con el iusnaturalismo racionalista, corriente de pensamiento que los considera como fundamento básico del Estado, además de que mira al Derecho y al Estado desde el punto de vista del individuo y de sus derechos naturales. Fue hasta la Época Contemporánea cuando se alcanzó la plenitud de reglamentación y de universalidad.

No obstante, los derechos fundamentales son un elemento primordial en toda constitución desde que se mandatará dicha naturaleza en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En ésta, se hace la distinción entre derechos civiles y derechos políticos, misma que consiste en que los primeros son los relativos a las libertades básicas de la esfera individual, y los segundos, atribuidos sólo a los ciudadanos, se resumen en participar directamente o a través de los representantes, en la aprobación de las leyes y en el acceso a cualquier función pública bajo el criterio del mérito, es decir, los relativos al ejercicio de la libertad individual en el ámbito colectivo.

Ahora bien, es preciso destacar en este rubro que el elemento innovador y específicamente característico de la democracia constitucional actual son los derechos sociales. Éstos tienen su origen en las doctrinas socialistas, que si bien no promueven un tipo de libertad, sí constituyen una concepción de igualdad alternativa a la igualdad liberal que defiende que todos son iguales en derechos de libertad y, a la igualdad democrática que busca que todos los ciudadanos tengan el mismo derecho-poder de participación política, dando origen a la igualdad material que constituye el instrumento para crear un entorno social que permite el desarrollo individual.

Constitución. Implicaciones y límites, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2011, p. 215 visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/20.pdf>.

Los derechos sociales constitucionalizados, al igual que las libertades y los derechos políticos, pueden y deben ser garantizados y no sólo fungir como directrices en la administración del Estado, es decir, ir más allá de las políticas públicas que quedan al arbitrio del funcionario público y ser defendibles vía judicial. De esta manera, se permite proteger, entre otros derechos, el derecho a la subsistencia y el derecho a la educación, mismos que son precondiciones para el ejercicio de las libertades fundamentales y, por lo tanto, de la democracia¹⁰⁷.

El segundo principio es la división de poderes como base en la organización del poder del Estado. La tradición política, desde el siglo XIX, ha instituido como poderes estatales al legislativo, ejecutivo y judicial, que se fundan en los principios de legalidad y de imparcialidad. El primero de estos principios se basa en la distinción de las funciones, esto es, la dependencia de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el segundo, se basa en la distinción de los órganos, es decir, independencia del órgano judicial frente a las instancias legislativas y ejecutivas¹⁰⁸.

El tercer principio es el de legalidad que presupone que es legítimo el poder ejercido conforme las leyes establecidas. El poder estatal es concebido como algo instituido y regulado en su actuación por la Constitución y las leyes. Así, las autoridades están obligadas a fundar y motivar con argumentos jurídicos su actuación, o sea, justificar las razones que se pretenden con la decisión.

El cuarto principio es el de supremacía constitucional que significa asumir la existencia de una jerarquía jurídica, en donde la validez de una norma depende de que se haya producido conforme a los mecanismos de creación normativa del propio ordenamiento y, por otro lado, que sus contenidos no contravengan a aquellos de las normas jerárquicamente superiores.

¹⁰⁷ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2008, p.148-158.

¹⁰⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 216.

El quinto principio es el de rigidez constitucional, cuya definición es la dificultad agravada para modificar las normas constitucionales: las corrientes políticas insertas en un parlamento o congreso plural deberán negociar entre sí para poder lograr un cambio en la norma fundamental que beneficie a la mayoría de sus destinatarios.

El sexto y último principio es el de control constitucional, elemento innovador y fundamental de la democracia constitucional en sus dos versiones: la americana y la europea cuya diferencia es que, por un lado, todos los jueces participan y por otro, el que promueve un control concentrado en las manos de un órgano especializado. Ambas formas de control tienen como objeto de análisis la congruencia del sistema normativo jurídico con los derechos, normas y principios reconocidos y establecidos por la constitución. En suma, el principio de control de constitucionalidad constituye una premisa indispensable del desarrollo y concreción del Estado constitucional de derecho en la modernidad, siendo la principal salvaguarda de los principios de legalidad, de supremacía y de rigidez constitucional que concretan la limitación y control del poder¹⁰⁹.

Una vez que se han enumerado y explicado los principios del Estado constitucional cabe destacar las tensiones que existen entre ellos y la democracia¹¹⁰. Dichas tensiones son relativas a la garantía de aplicación de los derechos fundamentales frente al ideal de la autonomía política; la tensión entre los órganos representativos democráticos y los jueces constitucionales y, la tensión entre el contenido de las decisiones y la forma en cómo son adoptadas.

La tensión que existe entre el conjunto de derechos fundamentales y la autonomía política radica en que el órgano legislativo o asamblea de

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 219.

¹¹⁰ Para ese propósito tomo como base las señaladas y explicadas por Pedro Salazar, *cfr.* nota 98.

ciudadanos no es completamente libre en el sentido de la libertad como autonomía, pues la colectividad debe respetar los límites impuestos por los derechos fundamentales en sus alcances e, incluso, la sustracción de alguno de ellos de la deliberación pública. En otras palabras, el reto es encontrar una fórmula para garantizar la observancia de los derechos fundamentales que sea compatible con la titularidad y ejercicio de la ciudadanía democrática. La respuesta que nuestro autor sugiere es categorizar los derechos entre disponibles y los que no lo son según sean basamento para sostener el sistema o no; por ejemplo, aquellos que son esenciales para la existencia y conservación del sistema democrático, o no lo sean como los derechos sociales y sus garantías.

La segunda tensión, que se da entre los órganos representativos democráticos y los jueces constitucionales, consiste en la facultad jurisdiccional de anular leyes, o sus efectos, discutidas y aprobadas por los legisladores, representantes de la voluntad general, ya que se puede llegar al extremo de volver al gobierno de los hombres y no de las leyes –como dicta el modelo de democracia constitucional-, por la amplia discrecionalidad que tiene el juez para resolver los asuntos. Para que esto no suceda, se debe diseñar un entramado institucional que permita el correlativo control entre el poder legislativo y judicial, además de la participación de la ciudadanía en la solución del tema controvertido.

Finalmente, la tercera tensión es aquella que existe entre el contenido de las decisiones y la forma en la que son adoptadas, es decir, legitimidad sustancial y formal. Todas las iniciativas de ley deben transitar por el proceso legislativo hasta formar parte del ordenamiento jurídico, sólo de esta manera son válidas; pero también se debe respetar los límites materiales previstos por la Constitución.

Cabe precisar que la legitimidad constitucional de algunas decisiones es una precondition de la legitimidad democrática de las decisiones subsiguientes. Sin embargo, no es sólo la coincidencia entre la legitimidad sustancial y formal, lo que caracteriza una democracia constitucional, sino una legitimidad en sentido amplio: aquella que depende de la percepción ciudadana que acepta los mandatos estatales y, el ejercicio y ejecución del poder. Por lo tanto, los legisladores deben seguir el procedimiento de creación de las leyes, atender los límites materiales y ser auténticos representantes de las diversas voces que se expresan en el Congreso. De esta manera, un Estado constitucional es legítimo en tanto su legalidad también sea legítima y no sólo válida y eficaz¹¹¹.

¹¹¹ Ainaga Vargas, María del Carmen, "Notas sobre el Estado Constitucional Democrático de Derecho", México, *Letras jurídicas*, Vol. 7, p. 6-7, visible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/ainaga7.pdf>

Capítulo III. Los Partidos Políticos y el Sistema de Representación Política

3.1. Marco jurídico y funcional del Poder Legislativo

3.1.1 Actos legislativos

Las asambleas parlamentarias son fundamentales para erigir un Estado democrático, porque permiten que las fuerzas reales de la sociedad deliberen sus ideas coincidentes y contrapuestas; en el marco de un procedimiento legislativo cuya conclusión es la aprobación de la norma máxima y la legislación reglamentaria. De esta manera, el cuerpo deliberante forma parte substancial de la vida política de un país.

Como primer punto a tratar para entender la naturaleza de las instituciones legislativas y, posteriormente, la dinámica funcional regulada por el orden jurídico mexicano, es el concepto de acto legislativo, el cual se refiere al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de éstas.

Así, el acto legislativo es la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad. En los Estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al Poder Legislativo o, en otras palabras, es una declaración de voluntad realizada por el órgano legislativo en ejercicio de una potestad, derivada de una legislación constitucional u ordinaria, como una Ley Orgánica o un Reglamento Interior; se refleja en una declaración de voluntad que denota una postura ante un objeto o situación, a través de una manifestación decisoria o resolutoria. La manifestación externa del órgano legislativo es oral o escrita, que produce ciertos efectos jurídicos en ejercicio de una potestad constitucional y legal¹¹².

¹¹² Muro Ruiz, Eliseo y Cuevas Reyes, Jessie Guadalupe, "La negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI" en López Flores, Raúl y Fermín

Los elementos del acto legislativo son subjetivos, objetivos y formales. Los elementos subjetivos son la competencia y legitimidad jurídica para realizar un acto legislativo. La competencia es la potestad que corresponde a cada institución; exige una predeterminación normativa para definir los límites de sus atribuciones. Además de la competencia, el titular debe acatar la Constitución, las leyes que emanen de ella y fundar y motivar sus actos investidos de potestad pública¹¹³. Además, este servidor público, el legislador, tiene la voluntad de llevar a cabo el acto jurídico.

Por su parte, los elementos objetivos son los presupuestos de hecho que contemplan al supuesto jurídico; la hipótesis puede plasmarse en un acto no legislativo y en un acto meramente legislativo que se sitúa en el proceso legislativo. El motivo es el ajuste del acto concreto al propósito que se persigue. En cambio, el fin se refleja en el resultado y los efectos que pretende una norma jurídica, derivada de un acto legislativo. El objeto es la expresión volitiva que define la naturaleza y características de una figura jurídica. Por otro lado, la causa es la idoneidad del acto legislativo para lograr el efecto que busca.

Finalmente, los elementos formales del acto legislativo responden a los requisitos que dicta la norma con repercusiones en la validez y eficacia del acto legislativo. Estas formalidades comprenden el lugar, el tiempo y el procedimiento de su producción.

Es oportuno ahora proponer una clasificación del acto legislativo como preámbulo al análisis del marco jurídico del Poder Legislativo Federal y de los principios que dirigen su actuar.

Edgardo Rivas Prats (Comp.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República LXI Legislatura, 2011, p.15-17.

¹¹³ *Ibidem*, p. 18.

Cuadro 1. Clasificación del acto legislativo¹¹⁴

Normativo	Contempla un supuesto hipotético de observancia general para su cumplimiento. Esta regulación se concreta cuando se ejerce la función legislativa y cuando emite su propia legislación.
No normativos	Son aquellos que no surgen del procedimiento legislativo, pero corresponden a la autonomía funcional del órgano legislativo.
De gestión y organización	Actos derivados de su propia administración y funcionamiento, es decir, de su estructura.
Cuasi judiciales	El Poder Legislativo manifiesta una actividad de control con características jurisdiccionales.
Colegiados	Se desarrollan en comisiones, en el Pleno y, en grupos parlamentarios, entre otros.
Individuales	Los realiza cada legislador bajo la potestad que le da su encargo.
Simples	Proceden de un órgano legislativo unicameral y los complejos se producen con dos o más entes legislativos.
Atributivos y los traslativos de competencias	Confieren ciertas facultades a un órgano.
Unilateral	Ocasiona efectos jurídicos independientemente de cualquier injerencia de otros actos.
Bilateral	Es producto de la concurrencia de varios organismos constitucionales, sean o no legislativos.
De inicio	Expresan la voluntad del órgano legislativo para arribar a ciertos efectos jurídicos.
Resolutorios	Deciden el fondo del asunto y del resultado jurídico al que se quiere llegar.
De trámite	Se refieren a todo aquello que impulse el desarrollo del proceso legislativo. Estos actos gozan de gran discrecionalidad porque las acciones del órgano legislativo, en su mayoría, son de carácter político.

¹¹⁴ Elaboración propia con base en *Ibidem*, p. 19.

3.1.2 Composición del Poder Legislativo Federal

El Estado Mexicano se divide, formalmente, en términos funcionales, en el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; además de la figura constitucional de los Órganos Autónomos, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, son independientes de los Poderes de la Unión y, fungen como instituciones de control.

La función legislativa corresponde al Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que “...se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores” (artículo 50 constitucional). Los actos legislativos de ambas cámaras forman parte del procedimiento cuyo fin es formar el orden jurídico, así como equilibrar el poder en el Estado.

La Cámara de Diputados se compone:

“...de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años...”; “...300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales, uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales” (artículos 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)).

Por otro lado, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, 64 serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa (dos por cada Estado y en la Ciudad de México); 32 por primera minoría y, otros 32 elegidos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renueva cada seis años (artículo 56 de la CPEUM).

Para ser legislador en México, los artículos 55 y 58 constitucionales establece, entre otros requisitos, que es necesario ser ciudadano por nacimiento, en pleno

ejercicio de sus derechos; tener veintiún años cumplidos, en caso de ser diputado y, veinticinco, para senador; residir o ser originario de la entidad federativa por la que se concursa; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni mando en la policía o en la gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección; no ocupar un cargo en la Administración Pública Federal, en el Poder Judicial o en los Órganos Autónomos que la Constitución, en su artículo 55, párrafo V, determina, o bien, separarse noventa días antes del día de la elección y, no ser ministro de culto religioso.

3.1.3 Organización y funcionamiento del Congreso de la Unión

El diseño institucional contemplado en la Constitución y las correspondientes leyes reglamentarias delinean, meridianamente, la relación del Legislativo con los otros Poderes y su propia actividad legislativa y de control; además de la necesidad de integrar de manera armónica y sucesiva la participación de los múltiples actores individuales que componen al Congreso. Otro principio es el de economía funcional, a través del cual se buscan formas de interacción que ahorren tiempo y esfuerzo en la realización de las tareas camerales¹¹⁵.

3.1.3.1 Organización del Congreso de la Unión

La composición del Congreso de la Unión es bicameral, como ya se dijo, con el propósito histórico de introducir el principio de control y moderación dentro del propio Poder Legislativo.

Ahora bien, cada una de las Cámaras contempla comisiones parlamentarias, en su estructura orgánica y funcional, las cuales, constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario, en virtud de que, gracias a ellas, las asambleas legislativas cuentan con un orden en sus deliberaciones, sus acuerdos gozan de la calidad debida y con el tiempo suficiente para analizar los asuntos sometidos a su consideración. La existencia de estos órganos obedece

¹¹⁵ Serna de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, México, McGraw-Hill, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, colección Panorama del Derecho Mexicano, 1997, p. 71.

a los criterios de división del trabajo de las cámaras, de la especialización en sus actividades y de disciplina en el trabajo cameral con lo cual se asegura el comportamiento funcional de los congresistas¹¹⁶.

De acuerdo con la normatividad que rige al Congreso General y a cada una de las Cámaras, las comisiones son, como forma de organización interna del trabajo legislativo, órganos constituidos por acuerdo del Pleno de cada Cámara o por mandato de ley para el adecuado cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales, consistentes en dictaminar, investigar, consultar, analizar, debatir y, poner en estado de resolución los negocios que conforme a su competencia correspondan¹¹⁷.

Cuadro 2. Naturaleza y funcionamiento de las comisiones en las Cámaras Federales¹¹⁸.

Cuadro 2. Naturaleza y funcionamiento de las comisiones en las Cámaras Federales		
Tipo de comisiones	<p>Cuenta con comisiones ordinarias y especiales, que requiera para el cumplimiento de sus funciones. (Artículo 39, numeral 2 de LOCGEUM).</p> <p>Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme al artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p>	<p>Cuenta con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. (Artículo 85 de la LOCGEUM).</p> <p>Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. (Artículo 86 de la LOCGEUM y artículo 117 RSR).</p>

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 14.

¹¹⁷ Artículos 39 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOCGEUM), 113 del *Reglamento del Senado de la República* (RSR) y 157 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD)

¹¹⁸ Se destaca parte de la legislación en estudio (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República), mediante letras cursivas, porque más adelante nos servirá de argumento jurídico para sostener las hipótesis que se presentan. Elaboración propia.

<p>Integración de las comisiones</p>	<p>(Artículo 39, numeral de la LOCGEUM).</p> <p>Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional. (Artículo 41 de la LOCGEUM)</p> <p>Las comisiones especiales serán constituidas cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. Cuando su objetivo haya sido alcanzado, se extinguirán. (Artículo 42 de la LOCGEUM)</p> <p>La comisión jurisdiccional se integra con 12 a 16 diputados, para que de entre ellos, se designen a quienes habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de aplicar lo dispuesto en el Título Cuarto constitucional. (Artículo 40, numeral 5 de la LOCGEUM).</p> <p>Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de</p>	<p>Las comisiones de investigación son las que se crean en los términos del tercer párrafo del artículo 93 constitucional. (Artículo 119 del RSR)¹¹⁹</p> <p>Cuando lo determine la Cámara, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas. (Artículo 87 de la LOCGEUM)</p> <p>La comisión jurisdiccional interviene en términos de la ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos. (Artículo 85 de la LOCGEUM)</p> <p>Cuando la Legislatura ya esté en ejercicio, los grupos parlamentarios presentan propuestas para la integración de las comisiones ordinarias. En ellas se <i>privilejarán la experiencia y la idoneidad de cada uno de sus integrantes para el mejor aprovechamiento de sus capacidades en el trabajo legislativo</i> (Artículo 122, numeral 2 del RSR).</p> <p>Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de</p>
---	---	---

¹¹⁹ El Reglamento del Senado de la República atribuye a las comisiones especiales de investigación, la facultad derivada del tercer párrafo constitucional, sin considerar lo dispuesto en el primer y segundo párrafo de ese mismo artículo constitucional, relacionado con Secretarios de Estado y de Órganos Autónomos.

	<p>ejercicio de la legislatura, tendrán hasta 30 miembros (salvo la de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública) y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación. (Artículo 43, numeral 1 de la LOCGEUM)</p> <p><i>Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al hacerlo, postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. (Artículo 43, numerales 3 y 4. de la LOCGEUM)</i></p> <p><i>Si la dimensión del Grupo Parlamentario no permite que sus miembros cubran todas las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo</i></p>	<p>ejercicio de la Legislatura, tendrán 3 y hasta 15 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún senador pertenecerá a más de cinco de ellas, pero sí podrá participar en comisiones especiales, bicamerales y comités. (Artículo 104 de la LOCGEUM y 122 del RSR).</p> <p>La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (artículo 101 de la LOCGEUM)</p> <p><i>Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes. También la Junta propondrá a quienes deben integrar sus juntas directivas. (Artículo 104 de la LOCGEUM).</i></p> <p><i>La Junta da preferencia en la selección de comisiones a los grupos parlamentarios cuyo número de integrantes les impide participar en todas las de carácter ordinario. (Artículo 123, numeral 3 del RSR).</i></p>
--	---	---

<p>Facultades y tareas</p>	<p><i>correspondiente. (artículo 43, numeral 5 de la LOCGEUM)</i></p> <p><i>El Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva. (Artículo 44, numeral 2 de la LOCGEUM)</i></p> <p><i>Los Presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. (Artículo 45, numeral 1 de la LOCGEUM)</i></p> <p><i>Las comisiones ordinarias cuya materia corresponda con los ramos de la Administración Pública harán el estudio del informe a que se refiere el artículo 93 constitucional, según su competencia. Podrán llamar a comparecer a los servidores públicos de la dependencia que corresponda, y darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas. (Artículo 45, numerales 4 y 5 de la LOCGEUM).</i></p>	<p><i>Los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a pedir cambios en la adscripción de sus integrantes en las comisiones. Su coordinador hará la solicitud de sustitución definitiva o por periodo de sesiones. (Artículo 105, numeral 2 LOCGEUM y 124, numeral 1 del RSR).</i></p> <p><i>Los Presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen. (Artículo 97 de la LOCGEUM y 130, numeral 1, f. VII)</i></p> <p><i>Para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, se deben entrevistar con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas. (Artículo 98, numeral 1 de la LOCGEUM y 130, numeral 1, f. VIII).</i></p> <p><i>La Comisión de Administración presentará a la Cámara el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores. (Artículo 99, numeral 1 de la LOCGEUM).</i></p>
-----------------------------------	--	---

	<p>Las Comisiones tendrán, entre otras, las tareas siguientes:</p> <p>Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (Artículo 45. numeral 6, incisos e) y f) de la LOCGEUM).</p> <p>Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate, deberá repetirse la votación, si siguiera la misma situación, será resuelto por el Pleno. (Artículo 45, numeral 7 de la LOCGEUM).</p> <p>La Junta Directiva está conformada por el Presidente y los secretarios de la comisión o comité. (Artículo 149, numeral 1, del RCD).</p> <p>La Junta tendrá, entre otras, las obligaciones siguientes: a) presentar las propuestas de opinión fundada según la normatividad aplicable o cuando la soliciten otras comisiones, de los asuntos de su competencia; b) proponer consultas con autoridades, especialistas y ciudadanos en general; c) resolver los asuntos de su competencia que le hayan sido turnados. (Artículo 149, numeral 2 del RCD)</p>	<p>La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encargará de preparar proyectos de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camerales, de dictaminar las propuestas y de resolver las consultas que decidan los organismos constituidos en virtud de la ley. (Artículo 102 de la LOCGEUM).</p> <p>Las comisiones tomarán sus decisiones por la mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular. (Artículo 94 de la LOCGEUM)</p> <p>La Junta Directiva se constituye con un presidente y dos secretarios de acuerdo con los principios establecidos en la ley y en reglamento. (Artículo 91 y 104, numeral 3 de la LOCGEUM y 128 del RSR)</p> <p>La Junta tiene entre sus atribuciones: a) determinar el carácter público de las reuniones; b) proponer consultas y audiencias con autoridades, especialistas y ciudadanos en general; c) formular el proyecto de Orden del Día para las reuniones de la comisión. (Artículo 129 del RSR).</p>
Conformación de la Junta Directiva		
Atribuciones de la Junta Directiva		

<p>Atribuciones del Presidente de la Junta Directiva</p>	<p>El Presidente tiene entre sus atribuciones: a) abrir, prorrogar, suspender, declarar en reunión permanente y levantar las reuniones de la comisión o comité; b) dar cuenta de los asuntos turnados para su atención y desahogo oportuno; c) solicitar toda la información que se estime necesaria para el buen despacho de los asuntos. (Artículo 150, numeral 1 del RCD).</p>	<p>El Presidente tiene entre sus atribuciones: a) informar a los miembros de la comisión sobre los asuntos turnados; b) informar al Presidente de la Mesa de las reuniones y solicitar apoyos parlamentarios y administrativos; c) formular las solicitudes de información a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. (Artículo 130 del RSR)</p>
<p>Tareas y atribuciones de las comisiones ordinarias</p>	<p>Las comisiones ordinarias tienen, las siguientes tareas: I. De dictamen legislativo; II. De información; III. De control evaluatorio, conforme a los artículos 26, apartado A, p. IV y 93 constitucional; IV. De opinión y, V. de investigación. (Artículo 157 del RCD).</p> <p>Las comisiones ordinarias tienen, entre otras, las siguientes actividades: IV. Elaboran los dictámenes o resoluciones; VI. Analizan el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal; VIII. Elaboran el acuerdo para solicitar la comparecencia de los servidores públicos; IX. Formulan las solicitudes de información a los titulares de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Artículo 158 del RCD)</p>	<p>Las comisiones tienen entre sus atribuciones: a) autorizar el calendario anual de sesiones; b) realizar consultas y audiencias relacionadas con las materias de su competencia; c) emitir opiniones que se les solicitan en las materias de su competencia; d) dictaminar las iniciativas, minutas, proyectos y proposiciones que les son turnados y, e) revisar y evaluar el informe sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal que presenta el Presidente de la República. (Artículos 133, numeral 1 y 135 del RSR).</p>
<p>Carácter de las reuniones de las comisiones ordinarias</p>	<p>Las reuniones pueden tener carácter ordinario, extraordinario o permanente. (Artículo 168 del RCD).</p> <p>Los diputados o diputadas no miembros podrán asistir con voz pero sin voto. Artículo 172, numeral 1 del RCD)</p>	<p>Las reuniones pueden ser públicas o privadas y deberán ser en horas distintas a las sesiones del Pleno, salvo que por lo urgente tengan que llevarse de manera simultánea. La reunión puede declararse permanente cuando la urgencia en el despacho de un asunto así lo amerita. (Artículo 138, numerales 2 y</p>

<p>Quórum de las reuniones de las comisiones ordinarias</p>	<p>Para que exista reunión de comisión, se requerirá la integración del quórum. (Artículo 167, numeral 2 del RCD).</p>	<p>5, 139, numeral 1 y, 141, numeral 1 del RSR).</p> <p>Cualquier senador puede asistir con voz pero sin voto. (Artículo 142 del RSR).</p> <p>El quórum necesario para que sea válida la reunión es la asistencia de la mayoría absoluta de sus miembros y, cuando son comisiones unidas, cada una de ellas debe cubrir el mismo quórum. (Artículo 157, numerales 1 y 2 del RSR).</p>
<p>Votación en las comisiones ordinarias</p>	<p>Las resoluciones o dictámenes deberán adoptarse por mayoría simple. (Artículo 167 del RCD).</p>	<p>Las votaciones sobre dictámenes o resoluciones requieren de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva comisión. (Artículo 150, numeral 2 del RSR).</p>
<p>Subcomisiones</p>	<p>Las subcomisiones son órganos auxiliares de las comisiones que, a través de la elaboración de predictámenes contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones. (Artículo 152, numeral 1 del RCD)</p>	<p>La Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios. (Artículo 95 de la LOCGEUM).</p>

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión, que durante los recesos de éste, tiene las atribuciones que el artículo 78 de la Constitución le confiere expresamente, así como las atribuidas por los artículos 125 y 126 de la LOCGEUM, entre otras: prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; atender la protesta del Presidente de la República; recibir, durante el periodo de receso del Congreso, las iniciativas de ley, las observaciones que envíe el Ejecutivo en términos del artículo 72 constitucional, las proposiciones dirigidas a la Cámara y turnarlas para dictamen a las comisiones; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria a sesiones extraordinarias; conceder licencia al Presidente de la República y a legisladores; ratificar

nombramientos que el Presidente corresponda hacer y, designar al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República y convocar al Congreso General a un periodo extraordinario de sesiones para que se designe Presidente interino o sustituto.

La Comisión Permanente, conforme al artículo 78 constitucional, se compone de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para los titulares de ambas Cámaras nombrarán, entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. Una vez nombrados, se reunirán a efecto de elegir la Mesa Directiva en el recinto que corresponda: para el primer receso del año en la Cámara de Diputados y en el segundo, en el recinto de la Cámara de Senadores.

Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda. La Comisión adopta sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

La estructura orgánica de cada Cámara incluye a los Comités que son órganos auxiliares creados por el Pleno para coadyuvar al funcionamiento interno de las mismas. Cabe mencionar que dicha definición corresponde al Reglamento del Senado de la República, pues el de la Cámara de Diputados no distingue entre comisiones y comités, salvo cuando en el artículo 147 establece que el Comité de Administración se encarga de proporcionar los recursos materiales, financieros y telemáticos. Del mismo modo, se ordena que las atribuciones de los Comités del Senado son: definir políticas y programas generales de trabajo; proponer normas y directrices y, controlar y evaluar. Las reglas de organización de las comisiones se aplican a los comités.

El órgano político y de estructura más importante de ambas Cámaras es la Junta de Coordinación Política, pues, como lo dice el artículo 80 de la Ley

Orgánica del Congreso, expresa la pluralidad de las Cámaras y de tal carácter, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a cada Cámara.

Se constituye, en el caso de la Cámara de Diputados, por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario, y el Presidente de la Junta -por la duración de la Legislatura- será el Coordinador del Grupo Parlamentario que por sí mismo alcance la mayoría absoluta en la Cámara, de no darse esta situación, la Presidencia será ejercida en forma alternada y para cada año legislativo.

La Junta de la Cámara de Senadores está conformada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la legislatura; además, serán integrantes dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el Grupo Parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura. El Presidente de la Junta será el Coordinador que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. Si esto no se da, la Presidencia será ejercida por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen más del 25% de la Cámara.

A las Juntas de ambas Cámaras les corresponde, entre otras, las atribuciones siguientes (artículos 34 y 82 de la LOGGEUM):

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.

b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañan una posición política del órgano colegiado.

c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones y la designación de las delegaciones para atender las reuniones interparlamentarias con representantes de otros países.

d) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

e) Proponer al Pleno, la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Nacional Electoral en los términos de la legislación de la materia y de la que rige al Congreso de la Unión.

La Junta de Coordinación Política sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones ordinarias, y *adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.*

Al Presidente de la Junta de Coordinación Política de cada Cámara le corresponde, entre otras, las siguientes atribuciones: conducir las reuniones de trabajo; velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual; representar a la Junta ante los órganos de su Cámara y, *poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios.*

3.1.3.2 Funcionamiento del Congreso de la Unión

3.1.3.2.1 Estructura y gestión de los trabajos legislativos

La Constitución, en su artículo 68 dice que las dos Cámaras residen en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si difieren, el Ejecutivo dirimirá el conflicto decidiéndose por alguno de los dos extremos.

Los recintos parlamentarios y sus Cámaras son inviolables y sólo, a petición expresa del Presidente del Congreso de cada una de sus Cámaras o de la Comisión Permanente, podrán pedir el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad de los recintos. Si se hace presente el cuerpo de seguridad, sin la autorización correspondiente, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que se retiren (artículo 12 de la *LOCGEUM*).

El salón de sesiones de ambas Cámaras tiene un lugar reservado, al frente, para la Mesa Directiva y la tribuna de los oradores. Sólo las personas autorizadas por la Mesa pueden acceder al salón de sesiones y cuando haya invitados especiales podrán hacer uso de la tribuna. También, en el mismo espacio del recinto parlamentario, habrá galerías destinadas al público que concurra a presenciar las sesiones.

En cuanto a la Cámara de Diputados, la Junta garantizará que todas las comisiones y comités tengan un lugar dentro del recinto. Además, deberá existir *un espacio destinado a la atención de la demanda ciudadana*.

La dinámica interna de los trabajos de las Cámaras está constituida por una serie de actos articulados que tienen la finalidad de formar la voluntad imputable a estos órganos colegiados del Estado. Obedece, entre otros principios, al de mayoría, el cual constituye el criterio en virtud del cual puede llegarse a

decisiones definitivas en el seno de las Cámaras y, el de formalidad, que se refiere a cierto tipo de formas que deben revestir algunos actos de los legisladores y, manifestaciones de voluntad de las cámaras y sus comisiones, relacionadas con el ejercicio legítimo y simbólico del poder¹²⁰.

La primera serie de actos se refieren a la sesión constitutiva de las Cámaras en donde:

1) El Secretario General de cada Cámara hace el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acreditan a los diputados y senadores; entrega las credenciales entre el 20 y 28 de agosto y, hace una lista de los legisladores y su antigüedad. (Artículos 14 y 58 LOCGEUM)

2) Los legisladores se deberán presentar en su respectiva Cámara, en el Salón de Sesiones el día 29 de agosto. (Artículo 14 y 59 LOCGEUM).

3) El Secretario General notifica a los integrantes de la nueva Legislatura, la fecha para celebrar la sesión constitutiva por medio del Diario Oficial y los diarios de mayor circulación.

4) En la Cámara de Diputados, los partidos políticos deberán comunicar a la misma, por medio de su Secretario General, la integración del Grupo Parlamentario. (Artículo 14 LOCGEUM)

5) La conducción de la sesión constitutiva está a cargo de una Mesa de Decanos que se constituye por un Presidente, tres Vicepresidente y tres Secretarios elegidos conforme a la mayor antigüedad como legisladores o edad y pluralidad de la Cámara.

6) El Presidente ordenará la comprobación del quórum, dará a conocer el orden del día y, se hará la toma de protesta.

7) Se elige, en cada cámara, a la Mesa Directiva y su Presidente y éste las declara constituidas; cita para la sesión del Congreso General y, designa las

¹²⁰ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p.71.

comisiones de cortesía tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del Pleno.

Es la Mesa Directiva el órgano funcional y de orden de cada Cámara. Se constituye, en el caso de la Cámara de Diputados, por un Presidente, tres Vicepresidentes y un Secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario. La Cámara de Senadores tiene la misma estructura, salvo los Secretarios que serán cuatro electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.

La elección de la Mesa se comunicará a la colegisladora, al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados y, al órgano legislativo y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Tendrá una duración de un año con posibilidad de reelección. Para el segundo y tercer año de ejercicio de la legislatura, se debe garantizar que la Presidencia de la Mesa recaiga en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados, que no hayan ejercido esa responsabilidad.

Son atribuciones, entre otras, de la Mesa Directiva, las siguientes (artículos 20 y 66 LOCGEUM):

- 1) Conducir las sesiones de la Cámara, asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno y, vigilar la legalidad en el proceder de la Cámara, bajo los principios de imparcialidad y objetividad.
- 2) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones.
- 3) Determinar las sanciones en relación con las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.
- 4) Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejos electorales y del Contralor General del Instituto Nacional Electoral.

5) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.

6) Conducir las relaciones de la Cámara con su colegisladora, los otros dos Poderes, los Poderes de los Estados y las autoridades de la Ciudad de México; así como la diplomacia parlamentaria.

El Presidente de la Mesa Directiva funge como Presidente de la Cámara que corresponda y es representante jurídico de ésta; en él se expresa la unidad cameral; garantiza el fuero constitucional de los legisladores y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo. *En su desempeño deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo* (artículos 22 y 67 de la LOCGEUM).

Es deber del Presidente de la Cámara de Diputados, al dirigir las sesiones, *velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y los Grupos Parlamentarios, y la eficiencia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara; asimismo, hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo* (artículo 22 de la LOCGEUM).

Entre las atribuciones que tiene el Presidente de la Mesa Directiva están: abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que fuesen necesarios; excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen en un tiempo determinado y, el caso del Presidente de la Cámara de Diputados, le corresponde disponer la elaboración del Bando Solemne, darlo a conocer en la siguiente sesión y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno y los secretarios asisten al Presidente, comprueban el quórum, dan lectura a los documentos y desahogan los trámites parlamentarios, como distribuir las

iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, con la oportunidad debida.

La Mesa se reúne por lo menos una vez por semana durante los periodos de sesiones. Al ser órgano colegiado decidirá por consenso, si ello no es posible, entonces por la mayoría de los integrantes mediante voto ponderado del Vicepresidente que representa tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

En atención a la dinámica interna del Congreso, es preciso mencionar el tipo de sesiones, éstas son tres: ordinarias, extraordinarias y solemnes. La primera se refiere a las realizadas dentro de los dos periodos de sesiones que hay en el año, los cuales inician el primero de septiembre y el primero de febrero o el primero de agosto si el Presidente de la República inicia su mandato en ese año y, durarán el tiempo necesario para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley, pero el tiempo límite será el 15 de diciembre y el 30 de abril respectivamente.

El segundo tipo, las sesiones extraordinarias, son aquellas que la Comisión Permanente acuerda mediante decreto para tratar, exclusivamente, el asunto o asuntos que se expresen en la convocatoria que ella emita. La cita será hecha 48 horas antes en la Cámara de Diputados y por lo menos 24 horas antes en la de Senadores (artículos 37 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 51 del Reglamento del Senado de la República) y, el tercer tipo, son las sesiones solemnes para conmemorar sucesos históricos, realizar un homenaje a personajes ilustres, recibir a visitantes distinguidos o, imponer diversas distinciones a ciudadanos.

Las sesiones ordinarias y extraordinarias pueden ser públicas o secretas. Son públicas todas las sesiones, salvo las que se declaren como de carácter reservado en donde se atiendan asuntos de seguridad nacional u orden público. También las sesiones pueden ser permanentes para conservar la Sesión y

reanudarla de manera expedita para tratar los asuntos acordados. Una vez agotados éstos, concluye la sesión.

El penúltimo tema de esta sección es el orden del día, mismo que se puede definir como el listado formulado por la Mesa Directiva con los asuntos que se presentan para el conocimiento, trámite o resolución del Pleno (artículos 59 del RCD y 69 del RSR). En su elaboración tienen prioridad los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a los plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias y, *aquellos que impliquen mayor interés público.*

La prelación ordinaria de los asuntos que se deben conocer en la sesión está reglamentada en los artículos 62 del RCD y 72 del RSR. Cabe destacar que el legislador le dio mayor importancia a las iniciativas que provengan de otros Poderes federales y locales y las elaboradas por diputados y senadores; además, que ninguno de los dos reglamentos contemplan las iniciativas ciudadanas.

Para incluir asuntos al Orden del Día, se remite al Presidente de la Mesa Directiva -con la indicación del grupo parlamentario, legislador o legisladores que lo promuevan- un escrito que se presentará a la 13:00 horas en la Cámara de Diputados y a las 20:00 horas en la de Senadores, a más tardar del día anterior, pues el Orden del Día deberá estar publicado a las 22:00 y 21:00 horas, respectivamente, del mismo día anterior a la sesión correspondiente. *A dicha publicación se deberán anexar los documentos de los asuntos que se vayan a conocer, a efecto de que los legisladores cuenten con la información pertinente en forma previa a la sesión.*

Durante la sesión, se pueden agregar en el Orden del Día otros asuntos a solicitud de la Junta o de algún grupo parlamentario, si el Pleno lo aprueba por mayoría absoluta de votos de los asistentes. En su caso, previamente al desahogo del asunto de que se trata, los documentos relativos se distribuyen

entre los senadores (y a los diputados) en la misma sesión (artículos 65 del RCD y 75 del RSR).

Finalmente, un tema trascendente en los trabajos y procedimiento legislativo es el quórum, el cual es el requisito o la condición formal que se exige para asegurar la apertura de las sesiones, el desahogo de deliberaciones y la validez en la adopción de acuerdos de cualquier órgano parlamentario.

En la Constitución Política, artículo 63, se señala el quórum genérico o de asistencia, es decir, que las Cámaras no puede abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de miembros.

3.1.3.2.2 Procedimiento Legislativo

Un primer punto a tratar en el análisis de esta materia es la diferencia que existe entre los conceptos procedimiento legislativo y proceso legislativo. En ese tenor, el primero comprende al segundo y por lo tanto, “procedimiento legislativo” tiene un significado más amplio.

El proceso legislativo es aquel que consta de una serie de actos jurídicamente concatenados que lleva a cabo el Órgano Legislativo para la creación de la Ley. Es decir, este concepto se vincula al ámbito de acción que le corresponde estrictamente al Poder Legislativo Federal. Sus etapas son: iniciativa, dictaminación, aprobación y expedición de la ley¹²¹.

En el procedimiento legislativo, contrario al anterior concepto, intervienen otros órganos del Estado, algunos de los cuales proyectan su acción e influencia política de manera determinante sobre el Órgano Legislativo, como sucede con el titular del Poder Ejecutivo. De ello, se deduce que este concepto abarca

¹²¹ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El Procedimiento legislativo mexicano. Estudio teórico, análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema legislativo y el procedimiento para la formación de las leyes federales en México*, México, Editorial Sista, 2005, p. 52.

diversidad de actos y etapas, mismas que son: preparación del proyecto de ley o decreto; iniciativa; dictaminación; discusión; aprobación; expedición de la Ley; promulgación; publicación e iniciación de la vigencia.

a) Preparación del proyecto de ley

La primera etapa es la preparación de la ley que incluye la consulta, identificación o diagnóstico y de preparación del Anteproyecto de Ley. En esta, participan los ciudadanos, académicos, organizaciones y asociaciones civiles y, otros órganos del Estado.

b) Iniciativa

La segunda etapa es la presentación de una iniciativa de ley. El ejercicio del derecho de iniciativa es un acto legislativo de inicio que da origen al procedimiento legislativo y *“consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno o algunos de los sujetos facultados para ello por la Constitución”* (artículo 164 del RSR). Al respecto, ésta reconoce al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; a las legislaturas de los Estados y, a los ciudadanos en un equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, como sujetos de esa potestad (artículo 71 constitucional).

Las iniciativas que envíe el Presidente de la República al Congreso de la Unión podrán tener trámite ordinario o preferente. En el primer caso, las iniciativas se someten al procedimiento que se lleva a cabo en ambas Cámaras o una sola cuando sea un tema exclusivo de ella sin un tiempo determinado, pero bajo las reglas que dicta la legislación correspondiente. En el segundo caso, el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el titular del Ejecutivo podrá presentar hasta dos iniciativas o señalar dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa debe

ser discutida por el Pleno de ambas Cámaras en un plazo de 30 naturales (artículo 71 constitucional).

Las iniciativas que emitan las Legislaturas de los Estados y los ciudadanos se atenderán a la legislación secundaria correspondiente en la materia, además que se someterán al procedimiento que lleven las Cámaras para procesarlas.

c) Dictaminación y aprobación

Con el propósito de facilitar la exposición de la etapa de Dictaminación del Procedimiento Legislativo, se presentan en el siguiente cuadro, los momentos procesales que, en lo general, se llevan a cabo en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con sus respectivos ordenamientos reglamentarios

Cuadro 3. Etapa de Dictaminación del Procedimiento Legislativo¹²².

<p>Materia del procedimiento legislativo</p>	<p>El orden del día de las sesiones, se integra con las propuestas que se reciben de la Junta de Coordinación Política; los dictámenes y resoluciones que turnan las comisiones; los asuntos que se reciben de la Cámara de Senadores; de los asuntos que se reciben de los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, las autoridades locales del Distrito Federal, los municipios y los organismos públicos o, en su caso de los particulares. (Artículo 59, numeral 1 del RCD)</p>	<p>Se ocupa del trámite de:</p> <p>I. Iniciativas que son presentadas directamente ante el Senado o ante la Comisión Permanente cuando lo eligen como Cámara de origen.</p> <p>II. Los proyectos que recibe en condición de Cámara revisora por parte de la colegisladora.</p> <p>III y IV. ...</p> <p>(Artículo 163, numeral 1 del RSR)</p>
<p>Iniciativa</p>	<p>El derecho de iniciativa es irrestricto</p>	<p>El ejercicio de derecho de iniciativa</p>

¹²² Se destaca parte de la legislación en estudio (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República), mediante letras cursivas, porque más adelante nos servirá de argumento jurídico para sostener las hipótesis que se presentan. Elaboración propia.

	<p>En el caso de las presentadas por los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en el Reglamento. Las iniciativas de los legisladores suscritas por su Grupo Parlamentario y su coordinador, se denominan Iniciativa a nombre de Grupo. (Artículo 77, numerales 1 y 3 del RCD).</p> <p>Se puede retirar y sólo lo podrá hacer el autor desde su admisión hasta antes que la comisión o comisiones acuerden un dictamen. Las Iniciativas a Nombre de Grupo podrán retirarse por el Coordinador del Grupo. (Artículo 77, numerales 2 y 4 del RCD).</p> <p>Los elementos indispensables que contendrá la iniciativa son los que contempla el artículo 78 del RCD.</p> <p>El Pleno podrá conocer de los siguientes tipos de proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes: a) acuerdos parlamentarios, que son resoluciones económicas en materia de régimen interior previstos en la fracción primera del artículo 77 constitucional; b) puntos de acuerdo, que representan la posición de la Cámara en relación con algún asunto, y, c) protocolarias para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara. (Artículo 79, numeral 1 del RCD).</p>	<p>da principio al procedimiento legislativo, mediante la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno de los sujetos facultados por la Constitución. (Artículo 164, numeral 1 del RSR).</p> <p>Se puede retirar mediante la manifestación de la voluntad de todos quienes la suscribieron y se da aviso de ello al Presidente de la Mesa Directiva, antes de que se dictamine. (Artículo 165 del RSR).</p> <p>Toda iniciativa consta por escrito y contendrá lo que especifica el artículo 169 del RSR. Además se deberán hacer según la disposición que modifique, es decir, una para la reforma constitucional, otra u otras para la legislación secundaria y de forma separada cuando modifiquen la Ley Orgánica del Congreso. (Artículo 171 del RSR)</p>
--	--	---

<p>Turno a comisiones</p>	<p>Turno es la resolución de trámite que dicta el Presidente durante las sesiones, para enviar los asuntos que se presentan en el Pleno a la instancia respectiva, con el fin de darles el curso legal que corresponda dentro del procedimiento. (Artículo 3, numeral 1, f. XXIV del RCD).</p> <p>El procedimiento es el siguiente: la Secretaría presentará el asunto al Pleno; el Presidente, atendiendo al tema de cada asunto, informará al Pleno de su envío a la comisión que corresponda, señalando los efectos, los cuales pueden ser de dictamen, opinión o conocimiento y atención; y, la Secretaría hará constar por escrito el trámite y lo cumplirá dentro de las 72 horas siguientes. (Artículos 66 y 67, numeral 1 de RCD).</p> <p>Para efectos de dictamen, el turno procederá a las comisiones ordinarias, las proposiciones y documentos que requieran elaboración del dictamen. (Artículo 68 del RCD)</p> <p>Para efectos de opinión, procede solicitar a las comisiones ordinarias y especiales que coadyuven en la elaboración del dictamen, mismas que deberán remitir su parecer en máximo 30 días. Las opiniones no serán vinculatorias. (Artículo 69, numerales 1, 2 y 4 del RCD).</p> <p>Para efectos de conocimiento procederá enviar a comisiones o comités los asuntos que no requieran dictamen o resolución. (Artículo 70 del RCD).</p> <p>Un turno se podrá modificar para</p>	<p>El turno es la resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones los asuntos de los que se da cuenta al Pleno. (Artículo 174 del RSR)</p> <p>Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones: primero, el Presidente, según la competencia de las comisiones, instruye a cuál o cuáles de ellas deben enviarse y para que efectos, es decir, de dictamen o de opinión; después, la Secretaría hace constar por escrito el trámite. (Artículos 175 y 176 del RSR).</p> <p>Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones y la de Estudios Legislativos que corresponda. (Artículo 178, numeral 1 del RSR).</p> <p>Para efectos de opinión procede solicitar a las comisiones ordinarias o especiales aporten puntos de vista a las dictaminadoras. Las opiniones no serán vinculantes para el dictamen que se emita. (Artículo 179, numeral 1 y 180, numeral 1 del RSR).</p> <p>Puede haber rectificación o</p>
----------------------------------	--	---

	<p>rectificar el envío, ampliarlo o declinarlo: en el primero se retira de una comisión para asignarlo a otra, el segundo para involucrar a más comisiones y, el tercero para que declinen las comisiones que no conocen de la materia. El Presidente lo realiza cuando haya recibido solicitud de quién está facultado para hacerlo. (Artículo 71, 72, numeral 1 y 73, numeral 1 del RCD).</p>	<p>ampliación de turno: en uno se retira de una comisión para asignarlo a otra y el segundo, involucra a más comisiones. (Artículo 181, numeral 1 del RSR).</p>
<p>Dictaminación</p>	<p>El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: minutas; iniciativas de ley o decreto; observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto; observaciones de la Cámara de Senadores (desechamiento en parte, modificación o adición por la cámara revisora); cuenta pública; proposiciones y, solicitudes de permiso. (Artículo 80, numeral 1 del RCD).</p> <p>El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y se considerará como total y definitivamente concluido. (Artículo 82, numeral 1 del RCD).</p> <p>Un asunto puede ser sometido a discusión y votación del Pleno sin</p>	<p>Los dictámenes legislativos son documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados al Presidente. (Artículo 182, numeral 1 del RSR).</p> <p>Inmediatamente después que se recibe la iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones lo hacen del conocimiento de sus integrantes. Luego, la Junta Directiva de la comisión coordinadora acuerda con las otras comisiones dictaminadoras la organización y método de trabajo para la elaboración del dictamen. (Artículo 183, numerales 1 y 2 del RSR).</p> <p><i>En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con</i></p>

	<p>que se presente el dictamen de comisión, cuando sea un asunto de urgente u obvia resolución y las iniciativas y minutas que no hubiesen sido dictaminadas en los plazos especificados. (Artículo 82, numeral 2 de RCD).</p> <p>Los autores pueden modificar su dictamen mediante reserva antes del inicio de su discusión. (Artículo 83 del RCD).</p> <p>Cuando no se haya dictaminado en el tiempo señalado, el Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad dos sesiones después de vencido el plazo; la Mesa deberá incluir las iniciativas en el Orden del Día y, deberán ser aprobadas por mayoría calificada. (Artículo 89, numeral 1 del RCD).</p> <p>El Pleno puede dispensar la lectura del acta de la Sesión anterior si se encuentra publicada en la Gaceta. (Artículo 96 del RCD).</p> <p>Las minutas o proyectos de ley o decreto, que sean devueltos con</p>	<p><i>el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.</i></p> <p>De igual modo, las comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier otro ente público y de los distintos órdenes de gobierno, lo elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos. (Artículo 184 de RSR)</p> <p>Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a 30 hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno. Salvo que la Constitución, las leyes o los decretos establezcan plazos, términos o mecanismos específicos. (Artículos 212, numeral 1 y 213 del RSR)</p> <p>El proyecto de dictamen se pone a consideración de las otras dictaminadoras por lo menos 24 horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse. Aprobada, debe contener todas las firmas de las comisiones unidas y los legisladores que disientan pueden presentar un voto particular o cambiar de opinión antes que se publique en la Gaceta Parlamentaria. (Artículos 186, numeral 1, 188, 189, numera 1 y 193, numeral 1 del RSR)</p> <p>Aprobado el dictamen, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día y publicación en la Gaceta 24 horas antes que se</p>
--	---	---

<p>Discusión en el Pleno</p>	<p>observaciones de la Cámara serán anunciados por el Presidente al Pleno y los turnará a comisión para análisis y dictamen. (Artículo 99 del RCD).</p> <p>Las proposiciones también serán anunciadas por el Presidente al Pleno y las turnará a comisiones. (Artículo 100 del RCD).</p> <p>La Agenda política se integra hasta por dos temas de interés general y tendrá finalidad deliberativa. El coordinador de cada Grupo inscribirá un orador para la ronda de posicionamientos. (Artículo 101, numerales 1 y 2 del RCD).</p> <p>Discusiones de dictámenes con proyecto de ley o de decreto:</p> <p>a) El Presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la comisión expondrá los fundamentos del dictamen.</p> <p>b) Los votos particulares también expondrán sus motivos y contenido del mismo.</p> <p>c) Un integrante de cada Grupo dará su posicionamiento en orden creciente de acuerdo a su representatividad en la Cámara.</p>	<p>discuta. (Artículo 192 del RSR).</p> <p>Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total del dictamen. La publicación de un dictamen en la Gaceta surte efectos de primera lectura. (Artículo 195, numerales 1 y 2 del RSR).</p> <p>Previo al inicio del debate, las comisiones pueden designar a alguno de sus miembros para que presente el dictamen. También, cuando el asunto sea de interés general, los Grupos Parlamentarios propondrán a uno de sus integrantes para fijar su posición en el orden creciente al número de legisladores de cada Grupo. (Artículos 196, numeral 1, 197 y 199, numeral 9, f.II</p>
-------------------------------------	---	--

	<p>d) El Presidente formulará la lista de oradores a favor y en contra y les dará la palabra alternativamente. Agotará la lista y preguntará si está suficientemente discutido, si la respuesta es afirmativa entonces pasará a la votación nominal.</p> <p>e) En las discusiones en sentido negativo del dictamen se pone a consideración si se desecha o vuelve a la comisión para un nuevo dictamen. (Artículo 104, numeral 1, f. II a VII y numeral 2, f. IV y VI del RCD).</p> <p>Las discusiones de los dictámenes acerca de proposiciones con punto de acuerdo se discutirán y votarán en un solo acto. Si se solicita, el Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen. No se admiten votos particulares ni reservas. Hablarán en contra y a favor. Después, se procede a la votación económica. (Artículo 106 del RCD).</p> <p>La discusión en lo particular de los dictámenes con proyecto de ley o decreto implica la presentación, por escrito antes de la discusión, de reservas de artículos determinados con propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos incluidos en el proyecto.</p>	<p>del RSR).</p> <p>El debate se realiza en lo general y, de ser el caso, en lo particular, durante la sesión en que se programa el trámite de dictamen. Cuando su extensión u otras circunstancias así lo hacen recomendable, el Presidente puede proponer al Pleno que el debate en lo particular se realice en la sesión inmediata posterior. (Artículo 198, numeral III del RSR)</p> <p>El Presidente formula la lista de oradores en contra y a favor del dictamen e intervendrán alternativamente. (Artículo 199, numeral 1, f. III y IV del RSR).</p> <p>Cuando se agotan los oradores, el Presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación. (Artículo 199, numeral 1, f. IX del RSR).</p> <p>Se abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen y el Presidente informa al Pleno de ello. (Artículo 200, numerales I y II del RSR).</p> <p>Si un dictamen que propone la aprobación total o parcial de una iniciativa o proyecto de ley o decreto es rechazado en lo general por el Pleno, y existe voto particular, éste se debate y vota en sus términos, sin que proceda el debate en lo particular del propio dictamen. (Artículo 203 del RSR)</p> <p>Si se rechaza el dictamen, se somete al Pleno que sea devuelto o no, a comisiones. (Artículo 204,</p>
--	--	--

	<p>Para su discusión se sigue el mismo procedimiento anterior. (Artículo 109 del RCD).</p> <p>Cuando se discutan las proposiciones de urgente u obvia resolución, cada Grupo podrá tener un orador. Las proposiciones se votarán sucesivamente de acuerdo con el turno. El Grupo que haya presentado la proposición puede sugerir una modificación, siempre que la presenten durante la discusión, por escrita y firmada por su coordinador. (Artículo 113, numeral 1, f. I, III y IV del RCD).</p> <p>Durante la sesión se puede proponer mociones de orden, apego al tema, cuestionamiento del orador, ilustración al Pleno, rectificación de trámite, alusiones personales, rectificación de hechos, discusión y votación por conjunto de artículos y suspensión de la discusión. (Artículo 114, numeral 1 del RCD).</p> <p>Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno se denominará proyecto de ley o decreto, según corresponda. Deberá ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores, al Titular del Poder Ejecutivo o a las legislaturas de los Estados. (Artículo 92 del RCD).</p> <p>Una vez aprobado el proyecto no podrá modificarse, salvo para corregir el estilo y claridad en el lenguaje de las leyes o decretos. (Artículo 93, numeral 1 del RCD).</p> <p>El proyecto enviado a la Cámara de</p>	<p>numeral 2 del RSR).</p> <p>urante la sesión se puede proponer al Presidente de la Mesa mociones que se formulan por los senadores para plantear una cuestión específica relacionada con el desarrollo de la sesión en general, o con la discusión de un asunto en lo particular.</p> <p>Las mociones pueden ser de orden, suspensivas, de urgente resolución, de procedimiento y de remoción. (Artículo 103, numerales 1 y 2 del RSR).</p> <p>Todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Senado en su condición de Cámara de origen se envía a la Cámara de Diputados con los elementos de información que señala el artículo 220 del RSR. Como revisora lo envía al Ejecutivo Federal. (Artículo 220, numerales 1 y 3 del RSR).</p> <p>Los proyectos de ley o decreto devueltos al Senado, como Cámara de origen, por el Ejecutivo Federal,</p>
--	--	---

	<p>Senadores se integrará en un expediente con toda la información generada durante el proceso legislativo. (Artículo 94 del RCD).</p> <p>En el caso de las minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional, el Presidente dará el turno que corresponda y se dará 90 días para presentar el dictamen. (Artículo 95, numeral 1 del RCD).</p>	<p>el Presidente de la Mesa da cuenta al Pleno.</p> <p>Los proyectos devueltos se examinan por las mismas comisiones que hayan dictaminado. (Artículo 223, numerales 1 y 2 del RSR).</p>
--	--	--

La aprobación es el efecto jurídico de la votación mayoritaria de los legisladores en sentido afirmativo, y es en este momento cuando se hace la Declaratoria de Aprobación Camaral, acto formal que cierra la etapa procesal de tramitación legislativa en cada Cámara. Cabe mencionar que preceden a esta declaratoria general, dos declaratorias que hace el Presidente de la Mesa Directiva: la primera, es la declaración de su aprobación en lo general y particular de los artículos no impugnados y, la segunda, es la declaratoria de aprobación de todos y cada uno de los artículos que fueron discutidos en lo particular¹²³.

Es preciso advertir que no existe en el marco jurídico del Poder Legislativo Federal ninguna referencia al acto procesal legislativo de la Declaratoria de Aprobación Camaral. Sólo se puede inferir del artículo 225 del Reglamento del Senado de la República, la alusión a esta figura, pues dice que el Presidente, cuando el Senado funge como cámara revisora y se trata de reformas a la Constitución Política, envía el texto del proyecto a cada una de las legislaturas de los estados y recibe de éstas los decretos correspondientes conforme se vayan pronunciando, y aprobado el proyecto por un de mínimo dieciséis, realiza el cómputo, se informa al Pleno y hace la declaratoria. Por lo anterior, dentro del proceso de desarrollo lógico del trabajo de creación de la Ley, se hace

¹²³ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, p.180.

necesario explicitar, particularmente, esta etapa que forma parte de la práctica parlamentaria.

d) Expedición de la ley

Una vez que el proyecto de ley o decreto ha sido aprobado en ambas Cámaras, se prepara el acto final del proceso legislativo que consiste en la expedición de la Ley, en donde el acto se atribuye unitariamente al Congreso General. Al respecto, el artículo 70 constitucional establece que las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo y se “promulgarán” de tal forma; sin embargo, dicho precepto constitucional se refiere a la expedición y no a la promulgación ya que ésta la realiza el titular del Ejecutivo Federal y no el Congreso.

En el supuesto de los incisos A y B del artículo 72 constitucional, ya que se expidió la Ley, el Congreso envía el oficio que suscribirán los Presidentes de ambas Cámaras y un secretario de cada una de ellas, al Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación según lo dispuesto por el artículo 27, f. VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El Presidente de la República ejerce su facultad que consiste en hacer observaciones al proyecto de ley o decreto en un plazo de 30 días naturales desde su recepción y, vencido este término deberá, en los 10 siguientes días naturales, promulgar y publicar el ordenamiento. Transcurrido este segundo plazo, en su caso, la ley o decreto se considerará promulga y el Presidente de la cámara de origen ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación dentro de los diez días naturales siguientes.

e) Promulgación

La etapa procedimental de la “promulgación” es la más polémica, pues se confunde, en primer término, con “sanción”. Este concepto se utiliza de manera inadecuada porque significa la imposición de un mal exterior en caso de ser infringida una norma, así como la aprobación de las leyes del Congreso

General. Esta ambivalencia obedece a una apreciación teórica correspondiente a un presidencialismo a ultranza.

En segundo término, “promulgación” y “publicación” se utilizan como sinónimos bajo una apreciación superficial del texto constitucional, pues se debe distinguir cada acto jurídico al que aluden los conceptos.

Así, “promulgación” se define como la declaración solemne que el titular del Poder Ejecutivo hace de una ley o decreto expedido por el Congreso General y que siempre antecede a la publicación. La promulgación constituye una facultad-obligación del Presidente de la República, cuyo ejercicio es personalísimo e indelegable y encuentra su fundamento en los artículos 72 incisos B y C, y 89 fracción I de la Constitución¹²⁴.

Dentro de la etapa de promulgación existen dos actos: la emisión del “decreto presidencial promulgatorio” y el derecho de veto. Respecto al primero, cabe mencionar que los decretos como actos jurídicos, no presentan una diferencia esencial; sin embargo, se trata de resoluciones o determinaciones que se distinguen por su aspecto formal, es decir, a partir del órgano del Estado que lo emite. En este caso, es el Presidente de la República, con refrendo del Secretario de Gobernación quienes lo llevan a cabo bajo la fórmula que indica el artículo 70 constitucional.

Ahora bien, el Presidente de la República puede tener observaciones y propuestas de modificación a la Ley o decreto. Para este objeto se establece un mecanismo especial en los incisos B y C del artículo 72 constitucional. De esta forma, el derecho que ejerce el titular del Poder Ejecutivo para formular observaciones y propuestas de modificación al ordenamiento y por lo tanto, su devolución al Órgano Legislativo, es el derecho de veto¹²⁵.

¹²⁴ *Ibidem*, p.114.

¹²⁵ *Ibidem*, p.192.

Un punto que es necesario considerar, en este orden de ideas, es si es ley o sólo proyecto de ley lo que el Congreso envía al Poder Ejecutivo. Al respecto, concuerdo con la teoría de que es ley, pues la función esencial del Congreso General es la creación de leyes y no es lógico que tal calidad quedara condicionada a un evento posterior y proveniente de otro órgano del Estado. Esta ley entra en una etapa de espera, por lo que se ha estimado que el voto es suspensivo y no absoluto, es decir, su ejercicio no significa un impedimento insuperable para que una ley entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a discutirse por ambas Cámaras. Así, las etapas procedimentales de promulgación, publicación e iniciación de vigencia sólo tienen que ver con la instrumentación de la ley¹²⁶.

Para finalizar con este tema, existen casos en los que el titular del Poder Ejecutivo no puede ejercer su derecho de veto, es decir, constitucionalmente es impedido para hacer observaciones a ciertos decretos del Congreso General. Prohibiciones que se encuentran en el artículo 70 referente a las leyes del Congreso y en el artículo 72, inciso J, donde se ordena que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o jurado, cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación, o al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente

f) Publicación

La publicación de las leyes es el acto jurídico mediante el cual, se hace saber de la existencia de una ley o decreto a sus destinatarios, y se determina el inicio de su entrada en vigor; su fundamento está en el artículo 72 inciso A de la Constitución. Es una etapa dentro del procedimiento legislativo que se lleva a cabo de manera concatenada con la promulgación, y la diferencia con ésta es

¹²⁶ *Ibidem*, p.196.

que la publicación no está a cargo directamente el titular del Ejecutivo, sino que con base en el artículo 27, f. III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Gobernación.

Esta etapa implica una serie de actividades de carácter material, que van desde el envío mediante oficio del Decreto Presidencial Promulgatorio de la Ley, que incluye el texto de ésta, hasta su inserción en el espacio respectivo del Diario Oficial de la Federación, y por último, su impresión. El órgano que se encarga de ello es la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Gobierno¹²⁷.

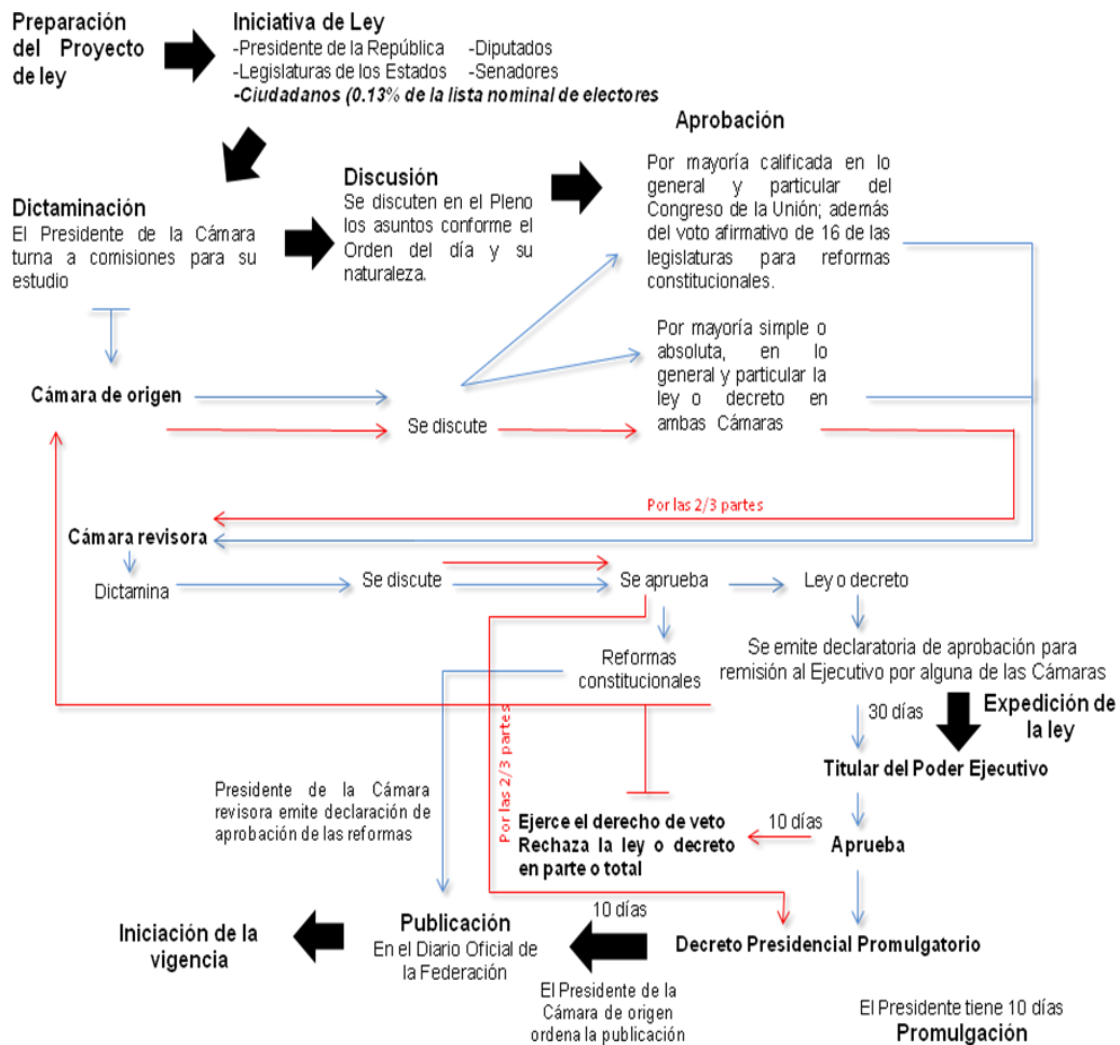
g) Iniciación de vigencia

El último acto del procedimiento legislativo es la iniciación de vigencia, mismo que se puede considerar como un acto eminentemente de origen y esencia legislativo, ya que se da por determinación del Congreso General en el momento de su aprobación y expedición. Es en esta etapa, donde surgen las normas jurídicas y adquieren plenamente su vinculatoriedad y coercitividad.

Cabe apuntar que existen cuatro sistemas para que entren en vigor las leyes: el sucesivo y sincrónico cuyo fundamento está en los artículos tercero y cuarto del Código Civil Federal y, los sistemas que se han clasificado como inmediato y mixto, que han surgido de la práctica legislativa.

Figura 1. Resumen de los supuestos de los incisos A, B y C del artículo 72 constitucional.

¹²⁷ *Ibidem*, p.199.



3.2. Concepto de Partido Político

El núcleo fundamental del sistema representativo moderno y contemporáneo es el partido político, porque, como organización, encausa las pasiones e ideologías políticas de los distintos grupos de la sociedad en una vía institucionalizada para perseguir los fines superiores de cualquier Estado: lograr la soberanía exterior, pero con amplia disposición al intercambio cultural, político y económico y, al interior, procurar el bienestar del pueblo y la participación eficaz en el diseño del proyecto constitucional-democrático de la nación.

¿Qué es un partido político, cuál es su naturaleza y cuáles son sus funciones? Son preguntas que se responderán en esta sección. Sin embargo, de manera preliminar, conviene, para los fines de este trabajo, apuntar algunos acontecimientos de nuestra historia político-electoral.

En ese sentido, la primera cuestión que se debe tener presente es que las relaciones entre el Estado y los partidos han atravesado históricamente, según Von Triepel¹²⁸, cuatro etapas sucesivas, que serían: *Bekämpfung*, la hostilidad u oposición generalizada del Estado al fenómeno partidista; *Ignorierung*, el desconocimiento o indiferencia estatal frente a los partidos políticos; *Legalisierung*, la legalización inicial de éstos a través de una tímida normativa e, *Inkorporierung*, es decir, la constitucionalización de los mismos.

Estas etapas corresponden a las formas de Estado: la primera, hace referencia a la última fase del Estado absoluto; la segunda, a la respuesta del sistema político liberal a la progresiva consolidación de los partidos; la tercera, ocurre en el momento en que se reconoce el derecho de asociación y se proliferan distintos tipos de organizaciones que requieren reglamentación y, la cuarta, gira en torno a la Segunda Guerra Mundial.

La etapa de *Inkorporierung* se inicia con la expedición de las Constituciones de México y de Uruguay en 1917, pues aluden al fenómeno partidista aunque no lo regulan. Aun así, fueron innovadoras para su tiempo. En el caso mexicano, el artículo 9° garantiza el derecho de asociación para tomar parte de los asuntos políticos del país, hablando así, de agrupaciones políticas y no de partidos. La regulación de éstos últimos estaba en la legislación de la materia.

3.2.1 Historia e institucionalización de los partidos políticos en México

¹²⁸ Citado en Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, p. 64-66.

Los partidos políticos eran regulados por la Ley Electoral de diciembre de 1911 que contemplaba los requisitos para su formación. En 1912, se modifica la Constitución para incluir la elección directa de legisladores, pero no hay cambios respecto a los partidos políticos. Es oportuno decir que en la etapa de los trabajos del Constituyente de Querétaro, se concibió a la República Mexicana como federal y representativa, sin embargo, no se incluyó en la Carta Magna ninguna disposición en materia de partidos: Carranza propuso una Ley Electoral con algunos cambios respecto a la anterior.

En el periodo de 1918 a 1945, rigió la “Ley para la Elección de los Poderes Federales”, cuyo capítulo diez establecía los mismos requisitos para su reconocimiento legal que las leyes anteriores y abría la posibilidad de candidaturas independientes con el apoyo de cuando menos 50 ciudadanos del Distrito para la elección de diputados. Esta última modificación, desalentó la formación de partidos políticos estructurados y estables dado el bajísimo número de ciudadanos necesario para la formación de un partido político. Además, la ley determinaba que serían los gobernadores quienes establecerían la división distrital-electoral en los Estados y los presidentes municipales quienes vigilarían los actos electorales; aspecto en los que no podían intervenir los partidos políticos¹²⁹.

El lapso de tiempo que se acaba de mencionar, se ocupa de la creación e integración de los partidos políticos. Etapa en que la preocupación central estuvo en establecer requisitos de fundación sobre la base de la participación ciudadana con base al número y distribución de los participantes; la obligación de contar y presentar un programa político y de gobierno, y el compromiso de mantener a los partidos lejos de las denominaciones religiosas y raciales. Se trató de un tiempo con regulaciones mínimas sobre los partidos, de un contexto

¹²⁹ Larrosa, Manuel y Guerra, Yanelly, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?”, México, *POLIS*, vol. 1, núm. 2, p.244.

descentralizado y desconcentrado de la reglamentación legal sobre los institutos políticos y, con una legislación omisa en cuanto a la vida interna y estructura organizacional y funcional de los partidos¹³⁰.

Un segundo periodo abarca de 1946 a 1976 caracterizado por un proceso de complejización de la regulación en materia de partidos políticos, pero aún sin su constitucionalización. La ley de 1946 pone los cimientos para un régimen de partidos porque señala la forma para ser un partido nacional; obliga a los partidos a respetar, con su actuación pública, los preceptos constitucionales; se les define como “asociaciones constituidas para fines electorales y de interacción política”; también se les obliga a contar con un sistema de elección interna para designar candidatos; finalmente, a partir de ese año, integran, forzosamente, el órgano federal responsable de organizar elecciones, mismo que centraliza y concentra el sistema electoral en manos del gobierno y del Poder Ejecutivo.

El tercer periodo comprende de 1977 hasta nuestros días. Inicia este lapso con la reforma constitucional del 1977 que, entre otros cambios trascendentales en la concepción y dinámica democrática de nuestro país, define a los partidos como “instituciones de interés público”, condición a partir de la cual, se inicia la etapa de financiamiento con recursos, en su mayoría, públicos mediante las prerrogativas. Asimismo, flexibiliza los requisitos de integración y registro de partidos. Cabe destacar que no se prevé un sistema de rendición de cuentas ni aspectos relativos a la democracia interna en los partidos.

Este punto de partida es en sí un punto de llegada, pues antes de la nueva configuración política, transcurrió un periodo de crisis interna como efecto de la complejidad social y la revolución ideológica que vivía la población mundial. En los años setenta se abrió un abismo entre la conflictualidad social y la vida

¹³⁰ *Ibidem*, p. 261.

política legal, es decir, la realidad y lucha política iban por un lado, la vida electoral por otro.

Después de una relativa estabilidad que dio la hegemonía partidista y el bienestar económico, la realidad revirtió la situación: por la emergencia de nuevos organismos y movimientos, la erosión de la ideología revolucionaria, la aparición y robustecimiento de las concepciones pluralistas de la política y, por la emergencia de reclamos que no podían procesarse a través de los viejos conductos. Dentro y fuera de las organizaciones oficiales se dan importantes movimientos de inconformidad con fuertes demandas de cambio; una nueva efervescencia política se extiende en las universidades del país; se constituyen nuevas organizaciones más allá del institucionalismo charro; aparecen movimientos armados en el campo y la ciudad; comienza el uso de nuevos espacios de crítica y discusión pública y, *se desarrolla un ritual electoral que no recogía lo que estaba pasando en esa sociedad, una institucionalidad que era incapaz de encauzar y representar la realidad del país. Entre la sociedad y el Estado no existían los suficientes ni adecuados vasos de comunicación: una realidad parecía impermeable a la otra.*¹³¹

En el contexto donde no había opciones reales y legítimas que pudiesen hacer contrapeso al régimen hegemónico, la crisis de representación que se padecía tuvo como respuesta estatal, la propuesta de Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación cuya referencia inmediata está en el discurso que pronunció cuando Rubén Figueroa, Gobernador de Guerrero, rindió su segundo informe de gobierno. En él decía lo siguiente: *“que el Estado ensanche las posibilidades de representación política, de tal manera, que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una*

¹³¹ Becerra, Ricardo. *et al.*, *op. cit.*, p. 79.

*corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación*¹³².

La construcción de un sistema de partidos era necesaria; por ello, José López Portillo, en su primer informe de gobierno, anunció la iniciativa con reformas constitucionales que confería, en el artículo 41, a los partidos políticos el carácter de instituciones de “interés público” y de “carácter nacional”. Se proponía el registro condicionado del 1.5% de la votación en los comicios; se estipulaba el sistema mixto para designar diputados; se consagró un régimen específico de nulidades y recursos y, se reconocía como prerrogativas el acceso a medios de comunicación, entre otras reformas. Asimismo, se reformó la ley secundaria de la materia para adaptarla a los cambios¹³³.

Como resultado de esta reforma política, accedieron por primera vez a la legalidad electoral y obtuvieron algunos escaños en la Cámara de Diputados los partidos Acción Nacional, Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana, Comunista Mexicano, Socialista de los Trabajadores, Demócrata Mexicano y, el Mexicano de los Trabajadores. Es oportuno mencionar que en la elección de 1973 contendieron el Partido Revolucionario Institucional que ganó con el 69.6% de los votos y, tres partidos más con el 20%; en la elección de 1976 participaron los mismos partidos, pero el porcentaje de la votación subió para el PRI que obtuvo 80%; finalmente, con la reforma bajó sustancialmente el porcentaje del partido mayoritario y todos los partidos mencionados rebasaron la base para conservar el registro y obtuvieron escaños.

La reforma de 1977 tuvo efectos desencadenantes: desde ese momento hasta febrero de 2014 se han dado cambios sustanciales en materia político-electoral.

¹³² Reforma Política, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977, p. XI citado en *Ibidem*, p.88.

¹³³ *Ibidem*, p. 105-108.

En 1986, el Congreso emitió la primera reforma, misma que continuaba con el propósito de ampliar la representación en los órganos legislativos. Así, se determinó que en la Cámara de Diputados se aumentaba al doble los diputados seleccionados por el sistema de representación proporcional; se permitía la obtención de diputados de representación proporcional al partido mayoritario; la votación para diputados se realizaba en una sola boleta con lo que se impedía la transferencia de votos y de esa manera, no se distorsionaba la representación; se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; los órganos encargados de la preparación y vigilancia de las elecciones aún tenían entre sus miembros, al Secretario de Gobernación; se regularon de mejor forma las prerrogativas de los partidos políticos; se mantuvo el principio de autocalificación de las elecciones y, la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó fuera de los procesos electorales.

Las nuevas reglas electorales tuvieron aciertos; no obstante, mostró sus debilidades como la conformación de las autoridades electorales y la falta de equidad en la distribución de las prerrogativas a los partidos políticos, en particular, la preferencia a algunas fuerzas políticas en el uso de los medios de comunicación.

Además de estos desajustes normativos, la escena política tenía como telón de fondo la nueva concepción neoliberal de la economía y el ascenso del apoyo a los partidos que recién habían obtenido su reconocimiento legal y, en primer cuadro, la crisis al interior del PRI, pues una de sus corrientes decide separarse de sus filas y, junto a otros partidos, crear el “Frente Democrático Nacional” e impulsar la Candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

El hecho anterior muestra las fracturas del poder hegemónico y las nuevas posiciones en el juego político de la época. La izquierda unificada tenía, por primera vez, la posibilidad de ascender al poder; sin embargo, la composición institucional y las prácticas de antaño fueron el contexto para que en 1988 se

“cayera el sistema” y no se tuviera certeza de que los resultados oficiales, los cuales daban el triunfo a Carlos Salinas de Gortari, reflejaran la voluntad popular.

El PRI ya no contaba con la mayoría, por lo que se vio obligado a pactar, sobretodo, cuando se trataban de reformas constitucionales. En los años venideros también debió compartir el poder con miembros de otros partidos como la gubernatura de Baja California obtenida por el candidato del PAN y los municipios gobernados por la oposición.

La naturaleza y conformación de la autoridad electoral exigía cambios para ajustarse al progresivo reclamo de opciones alternas al régimen que prevalecía y la necesidad del gobierno de legitimarse vía institucional. La respuesta, por un lado, fue la creación de un órgano constitucional autónomo, el Instituto Federal Electoral (IFE), en cuya composición seguía el Secretario de Gobernación y los partidos, pero ahora intervendrían ciudadanos en la toma de decisiones en materia electoral. Por otro lado, se constituyó una instancia jurisdiccional especializada en materia electoral, el Tribunal Federal Electoral (Trife).

Ambas modificaciones son producto de la reforma de 1989-1990, al igual que las acaecidas en el esquema de financiación público de los partidos, la construcción de un nuevo padrón electoral y, la instauración de la cláusula de gobernabilidad que daba al partido mayoritario una mayoría absoluta en el órgano legislativo.

Cabe mencionar que a pesar de los cambios positivos que conllevó esta reforma, las nuevas reglas y la coyuntura, permitieron que el PRI recuperara espacio en la arena política nacional. De ahí que años después, en 1993, la mecánica electoral y política sufriera modificaciones.

En esta ocasión, no cambió la estructura de la autoridad electoral, sino las atribuciones que recibieron nuevas e importantes facultades: tuvo a su cargo la

función de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, verificando que éstos cumplieran con las disposiciones en materia de financiamiento, respecto al destino de sus recursos y a los recién introducidos límites y prohibiciones en el origen de los recursos de tipo privado que se allegaban y, en caso contrario, dictaminar para que las salas del Trife aplicaran las sanciones correspondientes. Esto se llevaba a cabo mediante los informes anuales y de informes de campaña, careciendo de mecanismos de auditoría y de compulsas para constatar que lo reportado por los partidos efectivamente coincidía con su realidad financiera¹³⁴.

Por otra parte, la reforma hizo recaer en el Tribunal Federal Electoral, la trascendental función de calificar las elecciones de diputados y senadores, que a partir de entonces, dejó de ser un proceso político y devino plenamente jurisdiccional, de este modo, dice la última palabra en los procesos electorales. Con ello, las partes tuvieron la posibilidad de resolver el conflicto a través de un procedimiento legal y no político.

Otro de los puntos importantes es la renovación en la conformación del Senado de la República. Se duplicó su tamaño de 64 senadores a 128: corresponderían tres representantes por cada Estado y el Distrito Federal y 32, se asignarían mediante el sistema de representación proporcional.

La coyuntura nacional, al final del sexenio de Salinas, se tornó complicada, pues sucedieron tres acontecimientos que cambiaron el rostro de México en el último cuarto del siglo XX: el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el homicidio de Luis Donaldo Colosio y, hacia finales del año 1994, el FOBAPROA. La consecuencia de estos hechos, fue el planteamiento de los partidos políticos sobre la necesidad de una nueva reforma electoral.

¹³⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2008, p.665

Los cambios instrumentados, se centraron en mecanismos que permitieran realizar un proceso electoral lo más cierto, transparente y confiable posible. En primer lugar, se modificó sustancialmente la integración del IFE, en donde todos los partidos tuvieron una representación unipersonal y perdieron el derecho a voto. También la figura de consejero magistrado cambió a consejero ciudadano cuyo efecto, junto con otras modificaciones estructurales al órgano principal de decisión del IFE, fue que prevalecieran posturas imparciales por encima de los intereses partidistas o del gobierno¹³⁵.

Se modificó la figura de observadores electorales, al permitirse la posibilidad de que las tareas de observación pudieran ser realizadas por ciudadanos en lo individual o agrupados en organizaciones de observadores. Estos ciudadanos tuvieron la oportunidad de ser testigos de todas las fases del proceso electoral y no sólo el día de la elección, como estaba previsto hasta entonces.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, en el año 1996, se planteó “la reforma definitiva” en materia político-electoral, misma que implicó un positivo avance en el proceso de democratización del país. La oposición adquirió mayor importancia para las decisiones que se tomaban en los órganos legislativos y administrativos en los tres niveles de gobierno.

Los puntos más importantes de la reforma fueron los siguientes¹³⁶:

a) El Poder Ejecutivo, ya no participaría en la conformación del Consejo General del IFE.

b) Se suprime la Dirección General del IFE. La conformación del Instituto es la siguiente: un Consejero Presidente electo por las dos terceras partes de los diputados que participan con voz y voto; un secretario ejecutivo; ocho consejeros electorales electos, cada uno, por las dos terceras partes de los diputados presentes y son propuestos por los grupos parlamentarios y,

¹³⁵ *Ibidem*, p. 668

¹³⁶ Becerra, Ricardo. *et al, op.cit.*, p.428-454.

consejeros del Poder Legislativo, uno por cada partido político con representación en el Congreso con voz pero sin voto.

c) Se incrementó de 1.5% a 2% el umbral de votación requerido para que un partido pueda participar en la designación de los 200 escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados y no pierda su registro.

d) La diferencia máxima entre escaños y votos es del 8%.

e) Los partidos políticos cuentan con los elementos necesarios, de manera equitativa, para llevar a cabo sus actividades.

f) Los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados. Éstos sólo pueden aportar el 0.05% del financiamiento público para sus actividades ordinarias y los simpatizantes pueden donar hasta un 10% anual.

g) Se fijan a nivel constitucional las nuevas modalidades de financiamiento público, así como las bases para su otorgamiento.

h) El tiempo en radio y televisión se distribuye: 30% de forma igualitaria y 70% en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido.

i) El régimen de responsabilidades se aplica tanto a los dirigentes, miembros y simpatizantes, como a las agrupaciones políticas.

j) Se reconoce la figura de agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y cultura política.

k) Se legisla a favor de realizar coaliciones electorales de manera total o parcial.

l) El Tribunal Electoral pasa a formar parte del Poder Judicial, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y formula la declaración de validez de la elección y la del Presidente Electo.

m) Todas las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por ambos principios electorales.

n) Se establece la elección directa del Jefe de Gobierno y los representantes de la Asamblea, ahora son diputados ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En elecciones de 1997, se eligió como Jefe de Gobierno a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de un partido distinto al oficial y a nivel federal, el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

Para las elecciones del 2000 se continuó el impulso democratizador, pues fueron sumamente competitivas y los tres principales partidos y coaliciones contaron con cantidades de recursos públicos similares. Este fue el contexto para que ocurriera el cambio de partido: del Partido Revolucionario Institucional al Partido de Acción Nacional; asimismo, para el fenómeno que sería la constante en la política nacional, los gobiernos divididos.

Los ejercicios sucesivos de renovación del poder político continuaron siendo muy competitivos, al grado de que en 2006, la distancia entre el primero y el segundo lugar de la contienda fue de apenas 0.56% de la votación. Además, la lucha electoral entre los que tenían posibilidad de acceder a la Presidencia fue protagonizada por partidos que fueron oposición al partido hegemónico.

La distancia tan estrecha entre los contendientes y la desconfianza que generaron los resultados fueron dos factores, además de la detección de lagunas normativas, que propiciaron una nueva reforma electoral cuyos puntos importantes fueron, entre otros, los siguientes¹³⁷:

a) Se prohíbe la compra de publicidad electoral en los medios de comunicación y el uso de los tiempos de transmisión que le corresponde al Estado.

¹³⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, "*La reforma electoral...*" *cit.*, p. 676 y ss.

b) El IFE es la única autoridad competente para administrar el acceso a tiempos oficiales en la radio y la televisión, tanto de los partidos políticos, como de los institutos estatales electorales.

c) Se reducen los tiempos de campaña y se regulan las “precampañas”.

d) Se instrumentan procedimientos relativos a la función sancionadora de las conductas ilícitas y se aumentan los sujetos susceptibles a éstos: partidos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidatos o candidatos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento y funcionarios públicos que personalicen la propaganda.

e) Se prohíbe la descalificación y denostación del adversario, así como denigrar a las instituciones y a los propios partidos.

f) Se dio una nueva estructura y atribuciones al Tribunal Electoral. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala los asuntos que son competencia de las salas regionales y los de la Sala Superior. Además, la Constitución les reconoce la facultad para desaplicar las normas que sean declaradas inconstitucionales.

Esta reforma buscó ser de largo alcance aunque en algunos temas como la propaganda electoral y el derecho de réplica, la emisión de la legislación secundaria fue omisa y, en materia de medios de comunicación, los órganos electorales, tanto el administrativo como el jurisdiccional, no lograron a plenitud los objetivos principales: lograr mayor equidad en la contienda en cuanto al reparto de los recursos financieros y materiales y, controlar de manera eficaz a los consorcios televisivos, principalmente, para que observaran los lineamientos en la programación de los mensajes de los partidos y evitar la propaganda embozada de candidatos y funcionarios públicos.

El recorrido de reformas político-electorales ha tenido como eje principal la consolidación de la democracia, pero el comportamiento de los sujetos que intervienen en la competencia electoral, así como la actuación, interpretación y

aplicación de las normas por parte de los órganos electorales, Secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo, federal y local y, los legisladores han entorpecido el proceso.

Ejemplo de lo anterior, es el control excesivo que ejercen los titulares de los Poderes Ejecutivos estatales sobre los órganos electorales (aunque con la reforma de 2014, se pretende resolver este problema mediante la designación de los funcionarios electorales locales por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral); el uso de los medios de comunicación para promocionarse, a pesar de que el artículo 134 constitucional lo prohíbe y, el dispendio de recursos financieros, materiales y humanos para apoyar acciones que sólo competen a los órganos federales o en las campañas electorales de su partido. Esto ha creado un ambiente de inequidad e inestabilidad en los procesos electorales y en la participación de la ciudadanía, misma que también padece de un contexto hostil en donde la delincuencia organizada, en muchas ocasiones, tiene más fuerza que los órganos del Estado obligados a brindar seguridad y demás garantías para procurar el bienestar de la comunidad.

En respuesta a los problemas que nos aquejan como sociedad mexicana, el Estado en voz de sus políticos y funcionarios, en atención a demandas ciudadanas promovidas a través de los medios de comunicación y demás agentes que crean opinión pública, plantearon una serie de reformas llamadas “estructurales” cuyo origen es un acuerdo político entre los partidos políticos mayoritarios. Tal naturaleza tiene la reforma política-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 2014 y cuyos aspectos relevantes para nuestro tema son los siguientes:

a) Los ciudadanos tienen derecho a iniciar leyes y a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. En esta última materia, el Instituto Nacional Electoral verificará que se cumpla el requisito numérico de

ciudadanos para convocar a consulta y, llevará a cabo todo el proceso para su ejercicio.

b) El partido político nacional debe obtener el tres por ciento del total de la votación válida emitida para conservar su registro.

c) En la ley de la materia, se establecerán las prerrogativas que tendrán los candidatos independientes.

d) Se establece la posibilidad de reelección de Senadores, hasta por dos periodos consecutivos; de Diputados federales y locales, hasta cuatro periodos consecutivos y, de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un tiempo adicional que no sea superior a tres años. Todos deberán ser postulados por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición.

e) Se otorga al Congreso General, la facultad de expedir leyes que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales, y procesos electorales.

f) A la Cámara de Diputados, de forma exclusiva, le corresponde ratificar al Secretario de Hacienda y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

g) A la Cámara de Senadores, de forma exclusiva, le corresponde ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por gobiernos de coalición con excepción de los funcionarios que marca la Constitución

h) El Presidente de la República tiene la facultad para optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y será regulado por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

i) En las legislaturas de los estados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ningún partido podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la legislatura

que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, con la excepción del artículo 116 constitucional.

j) Se modifica la duración de las campañas electorales locales de 60 a 90 días para la elección del gobernador y de 30 a 60 días para diputados locales o ayuntamientos.

k) *La legislación local deberá garantizar que se regule todo lo concerniente a la constitución y ejercicio de las candidaturas independientes.*

l) El órgano autónomo se llamará Instituto Nacional Electoral (INE), mismo que tiene como cambios, respecto a su antecesor, los siguientes:

1. En materia de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión, siguen las mismas bases salvo que en ésta se incorpora la disposición de que entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el 50% del tiempo en medios, le corresponde a las autoridades electorales y el resto a los partidos y, a los candidatos independientes, se garantiza el acceso a tiempos en radio y televisión, pues se dispone de una de las partes proporcionales junto a los partidos políticos del 30% del tiempo total.

2. Su Consejo General se integrará por un Consejero Presidente y diez Consejeros Electorales con voz y voto; además de los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Los consejeros durarán en su encargo nueve años.

3. Para la designación de los consejeros, la Constitución establecía que a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad y por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, se elegían a los funcionarios electorales; ahora, se mantiene el requisito de votación por parte de la misma Cámara, pero se formará un comité técnico de evaluación integrado por tres personas nombradas por el órgano de dirección de la Cámara, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el órgano autónomo al que se refiere el artículo sexto constitucional quienes elegirán, de la lista de

aspirantes, a los mejor evaluados y formarán grupos de cinco candidatos para cada una de las vacantes y ésta será remitida al *órgano de dirección de la Cámara de Diputados, el cual, impulsará la construcción de acuerdos para la elección de consejeros* y se remitirá al Pleno, la propuesta con las designaciones para que alcance la votación requerida, pues de no alcanzarse ésta, se realizará una insaculación con base a una lista elaborada por el comité de evaluación.

4. Adquiere una nueva función: a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrán organizar las elecciones de sus dirigentes.

5. En cuanto a las elecciones locales de las entidades federativas, corresponde llevarlas a cabo en los órganos públicos locales, pero el INE, con la aprobación de cuando menos ocho votos, podrá asumir las actividades propias de la función electoral de éstos o atraer a su conocimiento cualquier asunto de su competencia.

Por otro lado, corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales que estará integrado por un consejero Presidente y seis consejeros, con derecho de voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurren a las sesiones con derecho a voz.

m) Finalmente, en los artículos transitorios de la reforma, en el segundo de ellos, se mandata al Congreso de la Unión expedir las normas previstas en la fracción XXI y XXIX-U del artículo 73, las cuales se establecerán en la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, en la ley general que regule los procedimientos electorales y, la ley general en materia de delitos electorales.

Las normas de la reforma entran en vigor en fechas diferenciadas: los artículos en donde se alude al Instituto Nacional Electoral iniciarán su vigencia cuando lo hagan las leyes generales de las que habla el inciso m); la designación de los

consejeros electorales federales deberán realizarse en los cuatro meses siguientes a la emisión del decreto y comenzarán ejercer sus atribuciones cuando las leyes mencionadas entren en vigor; por último, la posibilidad de reelección de los funcionarios que menciono en el inciso d), la aprobación por parte de la Cámara de Diputados del Plan Nacional de Desarrollo y la opción que tiene el Presidente de la República de formar un gobierno de coalición, entran en vigor el primero de diciembre de 2018, salvo la votación consecutiva que inicia en los periodos electorales para elegir legisladores federales ese mismo año y las autoridades locales que aplicará para los sucesores de los que ejercen el cargo actualmente. El resto de las disposiciones que se puntualizaron anteriormente inician su vigencia con la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las reformas político-electorales, su diseño, alcances y efectos, que se han expuesto en esta sección y como lo mencioné en su momento, han buscado la estabilidad política y la adecuación a los principios teóricos y prácticos que definen a un gobierno y a un régimen estatal democrático en donde las diversas expresiones deben estar representadas en los órganos de decisión; la participación de la ciudadanía es constante y, las instituciones, personas y órganos están investidos de legitimidad y confianza social.

Ahora bien, por su naturaleza, las reformas pueden concebirse de dos formas según la profundidad y sentido de los cambios que proponen, es decir, algunas de ellas proponen modificaciones a una institución determinada para adecuarla a la coyuntura político-social, otras, en cambio, tienden a modificar, de forma sustancial, la actuación del Estado en una o varias materias conforme a una nueva ideología o como respuesta a la transición a un paradigma no experimentado o tímidamente explorado.

En ese tenor, las reformas de 1977 y de febrero de 2014 procuran dar un giro hacia una transformación estatal, a consolidar una Reforma de Estado.

Al respecto, es oportuno puntualizar qué se entiende por Reforma de Estado aunque de manera preliminar, se debe recalcar su complejidad al ser un concepto amplio y que tiende, por su propia vastedad, a perder su significado.

En primer término, la Reforma de Estado incluye a una multiplicidad de instituciones y procesos asociados al funcionamiento del sistema político. Así, Ugalde considera que abarca dos tipos de reglas: aquellas que se centran principalmente en el sistema electoral y en el sistema de partidos y, aquellas para regular las relaciones entre los poderes y ámbitos de gobierno. Por otro lado, Echebarría dice que se puede separar en dos categorías de reformas, institucional y sustancial, la primera se refiere al entramado organizacional de los Poderes del Estado y la segunda, se vincula con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances¹³⁸. En sí, las reformas al Estado son procesos inducidos cuyo objetivo esencial es que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país¹³⁹.

El Estado Mexicano, como pudimos constatarlo en el primer capítulo del presente trabajo, ha transitado por diversas etapas de transformación integral; una de ellas es eje de las subsecuentes: la acaecida en la segunda mitad del siglo XIX, cuando el liberalismo se asienta como concepción política. Bajo esta premisa y el desarrollo y culminación –al menos como un conflicto beligerante– del movimiento revolucionario en la segunda década del siglo XX, surge la concepción política del liberalismo social, que allende al individualismo capitalista importado de países industrializados, es sensible a la preocupación

¹³⁸ Ugalde, Carlos, “Mesa Redonda sobre Reforma del Estado, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas”, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, *Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003, p.66 y Echebarría Arizabarreta, Koldo, “Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales”, en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD* no.18, Caracas, Venezuela, Octubre de 2000, pp.1-4 visibles en Flores Alonso, María de Lourdes, *Reforma de Estado y reforma administrativa*, México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2003, pp.2-3.

¹³⁹ *Ibidem*, p.4.

por los problemas de la tierra y educación, además de ser constitucionalista, institucionalizador, positivista, nacionalista y de carácter social.

Toda concepción política completa y viable asume posiciones en torno a cómo entender los conceptos básicos de comunidad, política independiente, libertad, justicia, democracia y desarrollo. Su virtud principal, la autenticidad, es decir, sus posiciones deben ser parte de la cultura política-histórica asumida y defendida por personas de esa cultura y no una hipótesis de trabajo¹⁴⁰.

En ese sentido, el liberalismo social significó el respeto por las libertades; la asunción de la idea de que el Estado puede ser un interventor y fuente de libertad para su población favoreciendo las condiciones necesarias para su ejercicio y realización, procurando la generación de bienes colectivos y, lo más importante, buscando una modernización del Estado, la cual incluye la transformación en las reglas de producción y competencia por el poder que promueva el cambio de estructuras económicas y sociales; asimismo, reformas a las instituciones y prácticas políticas, el empeño de alcanzar mayor participación política, mejor distribución del ingreso y una amplia presencia en el mundo¹⁴¹.

Así, las reformas del Estado de la segunda mitad del siglo pasado debieron revisar los medios de gobierno -acción que forma parte de los aspectos centrales de este tipo de reformas- pues permiten el logro de gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social. En el tiempo de la reforma política de finales de la década de los setentas, se manifestó la inminente necesidad de cambiar los criterios con los que el Estado operaba, desde el gobierno, los asuntos públicos, es decir, de un criterio paternalista, cerrado y protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional, cambio cuyo resultado fue la presencia de la oposición en

¹⁴⁰ *Ibidem*, p.31.

¹⁴¹ *Ibidem*, p.39-43.

posiciones que antes no había logrado y la participación más activa e institucionalizada de la ciudadanía en la política.

Podemos deducir de lo expuesto, que la reforma de 1977 abarca las cuatro tipos de reglas que proponen Ugalde y Echebarría para que sea una Reforma de Estado. Ahora bien, ¿la reforma político-electoral de febrero de 2014 tiene las características necesarias para considerarse como Reforma de Estado y, si se puede considerar como tal, tendrá como trasfondo la misma concepción política?

La respuesta es positiva a la primera pregunta y negativa a la segunda. Me explico: la victoria electoral del Partido Revolucionario Institucional, la omisión en varias materias de los gobiernos panistas, el no adecuado entendimiento de las consecuencias y responsabilidades que trae aparejada la pluralidad partidista en los órganos de decisión, así como el contexto internacional, fueron los factores para que la Presidencia de la República acordara, con los tres partidos mayoritarios, una serie de objetivos que se concretaron en el “Pacto por México” y que han tenido su cauce legal en las llamadas “reformas estructurales”, mismas que en su conjunto conforman una Reforma de Estado.

En dicho tenor, la concepción política que guía a las reformas en mención, dista de ser el liberalismo social como se describió y se ha tornado al neoliberalismo que implica: la asunción de políticas que favorecen al libre mercado; relaciones entre capital-gobierno-mano de obra que no dignifican el trabajo en sí mismo, sino la mayor producción a menor costo; el regreso al individualismo axiológico, aunque en la demagogia se enfatiza que todos los que formamos parte de la comunidad somos corresponsables en la consecución de bienes colectivos y que como seres humanos, formamos parte de la aldea global; la idea de que el régimen que favorece la aparición y prevalencia de los anterior, es la democracia, pues un régimen distinto, no permite la manifestación plena de las libertades por el exceso de intervención estatal y, que la modernización del

Estado es trascender los atavismos y flexibilizar las ideas que se tiene de nacionalismo y soberanía.

De esa forma, la reforma política demuestra su intención de abrir el sistema político a la participación de la ciudadanía; sin embargo, en los hechos, se tienen varios impedimentos que están insertos en nuestra cultura política y en la actuación de los órganos estatales y poderes fácticos para que se lleve a cabo a plenitud. Uno de ellos es la “partidocracia” (concepto coloquial para referirse a la fuerte intervención de los partidos políticos en la vida institucional mexicana) que, como se puede ver en la legislación del Congreso de la Unión, cuyos puntos principales vimos en la primera parte de este capítulo, se concibe desde su regulación. Otro, es la desconfianza hacia los políticos y en nosotros mismos como ciudadanos. Ambos temas los retomaremos más adelante.

3.2.2 Concepto y naturaleza de los partidos políticos

En nuestro país, la evolución de las instituciones políticas y su regulación, como pudimos constatar, han tenido como núcleo fundamental la forma en que interactúan los partidos políticos y el poder; por ello, en este apartado, se explorarán algunas concepciones que hay de estas organizaciones.

Si tomamos como punto de partida que el reconocimiento a los partidos se inicia el siglo pasado, el antecedente inmediato del origen de la denominación partido político es aquel identificado mediante una organización de pequeños grupos con participación política mínima que se le conoce como facción¹⁴². La diferencia entre facción y partido consiste en los alcances cuantitativos, pues, mientras que la facción implica la actuación política de un número reducido de personas, los partidos políticos tienen una participación más amplia dispuesta por medio de una organización institucional y territorial, así como la difusión de sus intereses políticos y, más activa y permanente en la representación política.

¹⁴² Para hablar de este tema retomo las aseveraciones de Esparza Martínez, Bernardino, *Derecho de partidos políticos*, México, Porrúa, 2006, pp. 1-5.

Ambas organizaciones, se distinguen por cuestiones cuantitativas y no cualitativas, pues ambas son grupos integrados por persona que comparten objetivos en común, entre ellos, el deseo de intervenir en política. La distinción obedece a cuestiones históricas en donde las facciones se conforman antes que los partidos. No obstante, la idea de facción tiene otra acepción: surge al interior del partido, provocando divisiones y prohibiendo de tal forma, la ideología y el fortalecimiento estructural. Cabe mencionar, que este fenómeno es distinto a las corrientes o tendencias intrapartidistas.

La distinción entre partido y facción surge de las obras de Bolingbroke, pero es mejor expuesta por Edmund Burke. Para el primero, los partidos políticos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Burke, define el partido como un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo; él concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos¹⁴³.

Las interpretaciones de los autores al formar el concepto de partido político son de forma política, jurídica, psicológica y sociológica. En el ámbito de ésta última, Max Weber nombra partidos políticos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente libre), tienen como fin proporcionar poder a su dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos, determinadas probabilidades, ideales o

¹⁴³ Burke, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 289, citado en Paoli Bolio, Francisco José, "Naturaleza de los partidos políticos" en Ackerman, John (coord.), *Elecciones 2012: en búsqueda de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Senado de la República, 2011, p.294.

materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales, o ambas cosas)¹⁴⁴.

Esta definición pone de relieve el carácter asociativo del partido político, la naturaleza de su accionar –que se dirige esencialmente a la conquista del poder político dentro de una comunidad-, la multiplicidad de impulsos y motivaciones que conducen a una acción política asociada, ni más ni menos que la realización de fines objetivos y personales¹⁴⁵.

Dentro del ámbito sociológico y psicológico encontramos a Merriam y Gosnell¹⁴⁶ quienes establecen que el partido puede ser considerado como un tipo de grupo social, vinculado con el control social ejercido a través del gobierno, ya que se deposita sobre las tendencias psicológicas fundamentales, sobre los intereses sociales y económicos, donde tiende a desarrollar su organización propia a fin de atraer a su personal y mediante la adquisición de dos factores importantes para su organización: un estándar profesional y de su técnica y, al mismo tiempo, sus tradiciones, tendencias y predisposiciones.

Para Carl J. Friedrich, los partidos políticos son un grupo de seres humanos y como tales, poseen una organización inalterable que se orienta hacia la consecución de dos objetivos: el de conseguir y mantener para sus líderes el control del gobierno y, el de dar a los miembros del partido, por intermedio de tal control, beneficios y ventajas ideales o materiales¹⁴⁷.

Ahora bien, hay autores que consideran a la ideología como uno de los elementos para definir a los partidos políticos. En este sentido, es una

¹⁴⁴ Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2º Ed., Fondo de Cultura Política, México 1964, p.32 citada en Esparza Martínez, Bernardino, *Derecho de partidos políticos*, México, Porrúa, 2006, p.8.

¹⁴⁵ Oppo, Anna, "Partidos políticos", Bobbio, Norberto, *et al*, *Diccionario de política*, 6ª Ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991, pp. 1153-1160.

¹⁴⁶ Merriam Charles E. y Gosnell, Harold F, *The American Party System*, s/e, Nueva York 1933, p. 196 citada en Esparza Martínez, Bernardino, *op.cit.*, p. 8

¹⁴⁷ Friedrich, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1947, citado en *Ídem*.

agrupación con fines políticos, es decir, que aspira al gobierno o/y denominación del Estado con ideas o programas definidos. Uno de estos autores es Rafael de Pina¹⁴⁸ quien dice que el partido político es una agrupación de ciudadanos formada por quienes coincidiendo en su ideología política actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales las soluciones que, desde su punto de vista, estiman más acertadas para la comunidad.

Entre las obras clásicas que se abocaron al estudio del contenido del concepto de partido y de los sistemas de partido está la de Duverger quien argumenta que los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con estructura particular¹⁴⁹.

Una de las definiciones más recientes la encontramos en el Handbook of Party Politics¹⁵⁰ donde se afirma que un partido político es “un grupo autónomo de ciudadanos que tienen como fin hacer nominaciones de candidatos y contender en procesos electorales con la expectativa de ganar posiciones públicas de poder en las estructuras del Estado, y dirigir desde ellas las instituciones públicas”.

Finalmente, una vez que se han transcrito varias definiciones y de forma previa a analizar su naturaleza jurídica, se propone la definición siguiente para partido político:

Una agrupación de ciudadanos con un eje programático en común que buscan ejercer el poder y mantener el control del Estado, lo cual, se logra a través de las nominaciones de candidatos para contender en los procesos

¹⁴⁸ De Pina Vara, Rafael, “Partido Político”, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1989, p. 378, citado en *Ibidem*, p. 10.

¹⁴⁹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 11 citada en Paoli Bolio, Francisco José, *op. cit.*, p. 294.

¹⁵⁰ Definición cuya cita corresponde a *Ídem*.

electorales para dirigir las instituciones públicas con el fin de promover, discutir e instrumentar soluciones a la problemática del país.

Los elementos de esta definición son los siguientes:

a) *Una agrupación de ciudadanos.* El partido político es un grupo social secundario cuyos miembros comparten, por lo menos, alguna característica personal o persiguen un objetivo similar de carácter intelectual y/o material que para lograrlo, deben acatar las normas o valores de convivencia, los cuales, no tienen otro fin que posibilitar un ambiente armónico entre sus integrantes. Además, estos grupos poseen una identidad que genera un sentido pertenencia y permite diferenciarlos de otros grupos. Dichas características hacen posible su permanencia en el espacio y tiempo en el que actúan.

b) *Eje programático en común.* Cada partido cuenta con una agenda social, política y jurídica que pretende introducir en los órganos de decisión. Este programa, en México, se encuentra en los documentos básicos que deben presentar los partidos ante el órgano electoral y que permiten a la ciudadanía conocer su oferta política.

c) *Los integrantes buscan ejercer el poder y mantener el control del Estado.* La palabra “poder” viene del latín *potere, potis, y sum* por lo que la acepción original es “capaz en sí”¹⁵¹. Derivada de ella, diversos autores han dado su definición a este concepto, pero coinciden en que es la capacidad de una persona o un grupo de hacer que otros obedezcan la voluntad de los primeros, es decir, es una energía que se proyecta en el otro para que actúe conforme a los deseos del o de los mandantes. La actitud de los subordinados ante la fuerza que pretende influir en su comportamiento puede

¹⁵¹ Velázquez Turbay, Camilo. *El poder político*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 21 citado en Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXII, no. 95, mayo-agosto 1999, p. 322.

ser efecto de la persuasión, temor o a la aceptación de una jerarquía superior.

En virtud de ello, ejercer el control significa tener el mando que, a su vez, implica una relación jerárquica en donde alguien impone su voluntad a otro; entonces, cuando hablamos de control estatal nos referimos a tener el mando en la estructura del Estado y por tanto, en sus funciones para lograr los propósitos del grupo mayoritario que repercuten en la vida diaria de los gobernados.

d) *Nominación de candidatos para contender en los procesos electorales.* Los partidos políticos tienen como esencial función y razón de ser, la participación política en una comunidad determinada y para ello, brinda la posibilidad a quienes deciden afiliarse de realizar objetivos y/o lograr ventajas personales para conquistar el poder. En un país cuyo régimen es democrático y multipartidista, esto se logra a través de la postulación de candidatos que compitan en las contiendas electorales, mismas que deben observar los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, transparencia, además de permitir ejercer el voto a todos los ciudadanos que tienen posibilidad de hacerlo. El ejercicio democrático que se lleva a cabo cada tres y seis años en nuestro país está investido por estas características que son reguladas en la Constitución Política y en la legislación secundaria especializada en la materia.

e) *Dirigir las instituciones públicas.* El partido político es una forma de cómo el Estado estructura las oportunidades para ocupar cargos públicos. En México, una vez que se transitó de un partido de Estado a que se lograra instaurar el multipartidismo de manera real, todos tuvieron la oportunidad de participar y de ganar y el efecto fue un gobierno dividido en donde los cargos electivos de los tres niveles de gobierno corresponde a diferentes partidos quienes están obligados a coexistir y llegar a acuerdos en beneficio de la comunidad.

f) *Fin de promover, discutir e instrumentar soluciones a la problemática del país.* En los órganos parlamentarios, los partidos políticos tienen la facultad de iniciar leyes que aporten una solución jurídica a la problemática nacional y de procurar que ésta transite de forma óptima a través del proceso legislativo, lo cual, se logra porque todos acatan las reglas, pero también, porque los agentes promotores y los demás interlocutores lograron una buena negociación política que incluyese los intereses de los legisladores. La instrumentación de las leyes no es exclusiva de los legisladores que las votan y realizan campañas de difusión para que su contenido permeé en la opinión pública y en sus destinatarios; sino que el Poder Ejecutivo, bajo las facultades y controles constitucionales y legales, las concretizan mediante políticas públicas.

Es preciso señalar que las definiciones anteriores están insertas dentro de teorías referentes a los partidos políticos y la que propongo para fines de este trabajo tiene elementos de aquéllas y de la observación del carácter cómo se entiende los partidos políticos en México. Consideremos ahora, la naturaleza jurídica que les reconoce la Constitución Política.

El artículo 41 constitucional, fracción I, primer párrafo establece que:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que le corresponden”.

También en la misma disposición, en su segundo párrafo, se encuentra la teleología de los partidos políticos que complementa la definición del primer párrafo. La Constitución dispone que los partidos políticos tienen como fines:

- 1) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.

2) Contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organización de ciudadanos.

3) 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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Además de los tres fines que explícitamente determina el numeral citado, de la interpretación conjunta de los artículos 9°, 35 y 41 constitucionales se puede deducir que el partido político tiene como fin primigenio, concretizar el derecho de los ciudadanos de la República de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito para tomar parte en los asuntos políticos del país, en virtud de que se puede formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos (lo que implica que queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa).

Para entender a cabalidad la definición constitucional es preciso analizar los elementos que la componen.

En primer término, los partidos políticos son entidades, es decir, son personas jurídicas o morales, porque el término entidad, implica ente que es el centro de imputación de derechos y obligaciones identificado en la doctrina como a la persona, física o moral. Los partidos en México, se constituyen a través del registro que obtienen como tales del Instituto Nacional Electoral y su existencia está condicionada a la obtención de por lo menos el tres por ciento de la votación.

La Carta Magna los caracteriza como de interés público, y por tal se entiende: el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegida directa y permanentemente por el

Estado, más precisamente, pretensiones del Estado, tendientes a satisfacer las necesidades que el mismo tiene como institución¹⁵².

En ese sentido, desde la reforma de 1977, los partidos se denominan entidades de interés público. Los argumentos que esgrimió José López Portillo para fundamentar esta definición son: el carácter de dicha naturaleza hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran para recabar la adhesión ciudadana; así, se le asignan los derechos de acceso a los medios de comunicación, financiamiento para apoyarlos en su vida cotidiana, en las campañas electorales y la capacidad para intervenir en las elecciones estatales y municipales¹⁵³.

Resulta, no obstante, que la naturaleza jurídica que la Constitución le confiere a los partidos políticos como entidades de interés público es insuficiente pues como argumenta Paoli Bolio¹⁵⁴, existen muchas entidades de interés público que se ubican en lo privado, pero buscan bienes públicos, lo cual, no sucede con los partidos cuando se ubican en el ámbito de lo público, tienen objetos sociales estatales como responsables de integrar la representación nacional, su financiamiento es público y, la utilización de bienes públicos. Por ello, el autor propone considerarlos como órganos auxiliares del Estado para promover la participación ciudadana en la vida democrática, en las decisiones públicas, en la integración de la representación nacional y en la formación del poder público.

Sin embargo, independientemente de la naturaleza que ostenten los partidos políticos, lo relevante son las funciones que tienen en un sistema democrático

¹⁵² Santacruz Favela, Julio Cesar, "Partidos Políticos. Marco Teórico. Derechos y obligaciones en la legislación electoral federal", México, *Quid Iuris*, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, año 4, no. 9, 2009, p.132.

¹⁵³ Argumentos pronunciados por López Portillo pero preparados por Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación citado en Paoli Bolio, Francisco José, *op. cit.*, p. 295.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 297-300.

de representación como el nuestro. En ese sentido, los autores les atribuyen diversas funciones¹⁵⁵:

a) Representan los intereses y asumen las demandas sociales ante los órganos de poder público.

b) Racionalizan el conflicto social y dan soluciones políticas, lo cual implica agregar y jerarquizar intereses para aportar alternativas de política general. Desde el punto de vista sistémico, un partido político es la satisfacción de los sistemas de demandas e intereses sociales, es decir, el partido permite que ambos se transformen a decisiones o medidas de gobierno.

c) Fungen como instrumentos de participación política porque a través de ellos, los actores políticos colaboran en las decisiones colectivas en un contexto de pluralidad.

d) Los partidos políticos desempeñan la función de comunicación y orientación de los grupos políticos en su calidad de formadores de opinión pública y ejercen una permanente labor de control de su actuación.

e) Ofrecen alternativas reales en el proceso de selección de los objetivos generales de la sociedad, en otras palabras, postulan proyectos políticos de carácter global, los cuales, son la esencia de la imagen e identidad que proyecta a la sociedad. (Esta función corresponde a una de las reglas procedimentales de la democracia que prescribe Bobbio, misma que dice que los ciudadanos deben tener alternativas viables para poder elegir a sus representantes).

f) Son un enlace entre la sociedad y los demás sistemas sociales, pues cuando sintetizan las demandas y presentan un programa ordenado, facilitan el acceso de los ciudadanos al sistema de gobierno; así, son instrumentos de socialización política hasta la movilización de ciudadanos.

¹⁵⁵ Hernández Bravo, Juan, "La delimitación del concepto de partido político. La teoría sobre el origen y evolución de los partidos" en Mella Márquez, Manuel (Ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 2003, pp.30-31 y Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 123.

g) Ejercen una función electoral en cuanto que permiten que, de acuerdo a la voluntad ciudadana, se ejerza el voto y de esa forma se les elija como los portavoces de los intereses ciudadanos.

h) Seleccionan y reclutan al personal político cuyo propósito es asegurar el buen funcionamiento del ente a partir de un programa político eficaz, la formación sólida de sus miembros, la comunicación constante con su electorado y, la postulación de candidatos.

Por lo expuesto en este apartado, se puede afirmar que los partidos políticos desde el punto de vista ontológico, teleológico y funcional, son instrumentos de poder mediante los cuales se representan los intereses de la sociedad y se permite el acceso a los ciudadanos al poder público. Ambas cuestiones, como ya lo he dicho, constituye la esencia de nuestra democracia constitucional representativa y por ello, me aboco a su estudio en el apartado siguiente junto con las variables de legitimidad y confianza.

3.3 Los Partidos Políticos y el Sistema de Representación Política

3.3.1 La representación política

A lo largo de este trabajo hemos hablado del sistema representativo cuando analizamos los artículos 40 y 41 constitucionales en el primer capítulo. Después se trató el tema como uno de los tipos de democracia y las implicaciones que tiene. Ahora, lo que me interesa es exponer a la representación política como variable en la definición democrática.

Uno de las características definitorias del concepto de representación política es su carácter multidimensional, tal como demuestra Hannah Pitkin en cuyo libro sostiene la existencia de cinco dimensiones, mismas que se puntualizan

enseguida basándome, para dicha empresa, en el texto de María Antonia Martínez¹⁵⁶.

I. La representación como autorización

Esta conceptualización corresponde a la teoría hobbesiana en el sentido de que la autoridad se acepta porque así se contribuye a la seguridad de los seres humanos. La sociedad se fundamenta en la confianza entre gobernantes y gobernados que constituyen un pacto para que los segundos se sometan a la voluntad del soberano; si éste no cumple, los súbditos pueden prescindir de él y rendir obediencia a otro que sea capaz de protegerlos.

En términos modernos, la transacción se refiere a la confianza que otorgan los ciudadanos cuando ejercen su voto a favor de una persona o un grupo de personas para que tomen las decisiones colectivas por ellos. Este otorgamiento de autoridad está destinado a reconocer a los representantes la capacidad de gobernar.

II. La representación como responsabilidad

Desde esta óptica, la representación implica la rendición de cuentas por parte de los elegidos. Las elecciones se conciben como el proceso a través del cual, los electos adquieren responsabilidad y los representantes estarán vinculados con sus representados. Así, los electores serán libres para reelegir a sus representantes.

Los comicios periódicos permiten que los electores exijan responsabilidad a los electos, la cual, se concibe en una doble vertiente: por un lado, una obligación personal del representante en sentido estricto; por otro, una responsabilidad funcional, con la que se vincula la actuación con el representante. En este sentido, se señala que los electos deben ser receptivos y responder por sus

¹⁵⁶ Martínez, María Antonia, "La representación política y la calidad de la democracia", México, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, no. 44, octubre-diciembre, 2004, pp. 661-703.

decisiones. Al mismo tiempo, se precisa que para poder ser responsable, se debe ser también eficiente; se distingue así, entre gobierno receptivo y gobierno eficiente¹⁵⁷.

III. La representación como descripción

Desde esta perspectiva, la nota importante es el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población. La representación depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser. El representante no actúa por otros, sino que los sustituye como una semejanza o reflejo. Su legitimidad descansa en que el régimen así conformado, se ajusta a los principios morales del ciudadano, a su propio sentido de lo que está bien y es adecuado en la esfera política y con ello, las demandas ciudadanas tienen mayor probabilidad de ser cubiertas.

IV. Representación simbólica

En esta dimensión, lo que dota de sentido a la representación no es la actuación en nombre de otros o la semejanza, sino que para todos los efectos, el representante simboliza al pueblo, a la nación, es decir, se debe sostener la ficción de que el representante es el símbolo del pueblo.

V. La representación como actuación sustantiva

Hannah Pitkin opta por esta dimensión –al igual que nosotros- y dice que:

“... (La) representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también

¹⁵⁷ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, p.237, en Martínez, María Antonia, “La representación política y la calidad de la democracia”, México, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, no.4, Octubre-diciembre 2004, p. 669.

*capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado*¹⁵⁸.

El contexto en el que tiene sentido esta definición es en un régimen democrático, pues se debe respetar la inclusión de todos los ciudadanos mayores de edad y la competencia que permite la alternativa en las instituciones.

Desde la dimensión sustantiva, la representación se construye a partir de la relación que se entabla entre ciudadanos y políticos, misma que se establece mediante tres escenarios:

a) En una relación de receptividad, es decir, los gobernantes son sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos. Aquí, los representantes reconocerán las necesidades del electorado a través del apoyo a determinada opción política o con la expresión ciudadana en manifestaciones y la firma de peticiones.

b) El segundo escenario pone en relación los mandatos con las políticas, lo cual significa que los representantes se guiarán por los contenidos programáticos votados por los ciudadanos, pues el programa electoral como contrato condiciona la actuación de quienes ocupan los puestos públicos.

c) Finalmente, el tercer escenario vincula los resultados que den cuenta los representantes y la calificación de los gobernados. En este contexto, puede ocurrir la reelección o decidirse por otra opción.

En otras palabras, esta idea de representación pone énfasis en tres cuestiones capitales: el representante actúa en nombre del representado; en su actuación, el representante debe ser sensible ante las opciones de los ciudadanos y, los representados debe comportarse de forma activa e independiente¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p.233, en Martínez, María Antonieta, *op.cit.*, p. 672.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 674.

Es necesario recalcar que existen diversas causas por las que los representados no puede actuar de manera activa e independiente; entre ellas, la prevalencia de los partidos políticos en la elección de representantes y de la tendencia de la población para poner mayor atención a las propuestas que a la capacidad de dar respuestas concretas y resolutivas a las demandas de la población.

Tales condiciones desestiman la necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía en aras de hacer méritos al interior de los partidos pues, finalmente, ellos son los que construyen las élites gobernantes; no obstante lo anterior, quien podría llegar a rendir cuentas es el partido en su conjunto. Además, existe un modelo en donde el ciudadano participa activamente en la selección de candidatos: el modelo de listas abiertas y el tipo de voto preferencial, ya que favorece la elección individual y con ello, la exigencia de responsabilidad por parte del electorado.

Lo esencial en la descripción que hacen Hanna Pitkin y otros tratadistas de esta dimensión de la representación política es la afirmación de que el representante actúa en nombre del representado. Al respecto, se hace la diferencia entre el tipo de interés que defiende el representante: el de toda la nación o de los electores de su circunscripción y, el estilo de representación que remite al margen de independencia de los representantes en relación con sus representados.

La actuación de representante en lo individual y como parte de un órgano colegiado legislativo y el comportamiento de los ciudadanos representados por ellos, mantienen una tensión cuyo enlace es la legitimidad que los segundos reconocen a los primeros. En este sentido, podemos intuir que, dentro de dicha tensión, están involucrados los partidos políticos y la confianza que existe entre los agentes políticos.

Por lo anterior, se hará un acercamiento, en el siguiente apartado, del concepto de legitimidad; posteriormente, se tratará la tensión que se menciona con todos sus elementos.

3.3.2 Legitimidad

El concepto de legitimidad es multívoco a partir de los diversos usos que se le han dado en las disciplinas del saber humano y el significado práctico en la convivencia ordinaria. Sin embargo, podemos puntualizar algunas características que lo diferencian de otros conceptos. Al respecto Luis Gerardo Gabaldón¹⁶⁰ expone algunas proposiciones.

La primera de ellas consiste en caracterizar a la legitimidad como un concepto de relación, es decir, existe donde hay relaciones humanas que no necesariamente implican el espacio jurídico o político, sino espacios como el familiar o el escolar y, la relación se puede establecer entre dos personas, por lo que se puede admitir su naturaleza intersubjetiva.

Respecto a la segunda, se concibe como un término aplicable a relaciones de subordinación, esto es, en la que existan posiciones de comando y obediencia para diversos titulares en donde se aceptan las facultades de disponer y lograr ejecutar la disposición.

Cabe distinguir bajo esta referencia, los conceptos de legitimidad y autoridad, pues mientras que la legitimidad es una noción relativa a la organización de la obediencia y el sometimiento, la autoridad lo es únicamente a las condiciones para que las decisiones de un individuo en particular sean acogidas y seguidas. Aunque en las relaciones pueden coincidir ambos, no necesariamente es así, porque se puede tener legitimidad frente a un orden jerárquico y carecer de autoridad el titular coyuntural por no disponer de ciertas cualidades o por no darse ciertas condiciones.

¹⁶⁰ Gabaldón, Luis Gerardo, "Introducción", en Gabaldón, Luis Gerardo, *et. al.*, *Legitimidad y sociedad*, Venezuela, Alfadil Ediciones, 1989, pp. 11-16.

La tercera proposición es que la legitimidad es independiente del contenido de comandos particulares, en este sentido, se acepta la facultad de disponer. Puede haber obediencia y sometimiento aunque se dude de la conveniencia, oportunidad o pertinencia de una disposición singular. En otras palabras, se confía en quien comanda y lo acepta, así como el reconocimiento de un sistema institucional determinado aunque el juicio sobre un ocupante coyuntural, en cuanto a su capacidad y adecuación, sea negativo.

La cuarta se refiere a que la legitimidad supone congruencia entre la base declarada de sustentación de la facultad dispositiva y el principio adoptado para la disposición del comando; esto es, debe haber correspondencia verificable entre la pretensión de legitimidad y el criterio o principios que informa la selección de cada disposición particular para la que se reclama sujeción¹⁶¹.

En quinto lugar, se establece que la legitimidad implica convicción y no simplemente resignación. Dicha afirmación conduce al elemento subjetivo de la legitimidad que implica la percepción de quienes se someten a una persona, a un grupo de personas o a alguna institución. Una pretensión unilateral por parte de quienes dominan que no encuentre resonancia en quienes se someten podría explicar de forma incorrecta la sujeción a determinados comandos; se debe dar cuenta de lo permanente y constante de la convicción de obediencia.

Ahora bien, dentro de las teorías políticas y sociales, se ha construido el concepto de legitimidad; dos de los exponentes contemporáneos son Max Weber y Jürgen Habermas de quienes expondré a continuación algunas de sus posturas.

Weber fue quien aplicó el concepto de legitimidad en la construcción de una tipología de la dominación. La legitimidad se define más por sus efectos que en sí misma y es vista como un soporte cognitivo para la estructura socialmente organizada del poder y de los comandos en particular, que facilita a largo plazo

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 13.

la operación del sistema mediante la reducción de la fricción de la coerción y la lucha por el predominio¹⁶².

Los presupuestos para la construcción de su noción de legitimidad son su concepción de acción humana y la acción social. En el marco de ésta última, distingue acción instrumental racional que toma en cuenta las expectativas hacia el exterior a fin de disponer los medios para alcanzar fines previamente determinados y, acción orientada a valores, aquella desarrollada conforme creencias, sentimientos o habituación, independientemente de la optimización de los medios para alcanzar fines particulares. A su vez, la acción orientada a valores se subdivide y tiene su correlato con las categorías de orden legítimo: 1) la racional valorativa –que alude a una creencia consciente-, con la autoridad burocrática; 2) afectiva –que refiere a estados emocionales-, con la autoridad carismática y, 3) la tradicional –que se relaciona con habituación inveterada-, con la autoridad tradicional.

La legitimidad de un orden social es la percepción que se tiene de tal orden como obligatoria para el actor social, es decir, en términos sociológicos, a diferencia de nociones jurídicas, un orden válido es el producto de la creencia subjetiva en la validez del orden mismo. La legalidad implica que el orden es válido porque las normas que lo rigen emanaron de procedimientos y actores que están legitimados para ello, a partir de una norma que lo establece como tal y no depende de la percepción o aceptación de quienes son afectados por tal orden.

Weber comienza el análisis del orden jurídico diferenciando los conceptos sociológico y jurídico de Derecho. Desde el punto de vista sociológico, el Derecho está determinado por la probabilidad de que las personas involucradas en la acción social orienten su comportamiento hacia normas consideradas

¹⁶² Gabaldón, Luis Gerardo, “La construcción del concepto de legitimidad de Weber a Habermas”, en Gabaldón, Luis Gerardo. *et al.*, *op. cit.*, p. 47.

como válidas; desde el punto de vista jurídico, el problema que se atiende es el nivel de organización sistemática del orden.

Ahora bien, la validez sociológica de la norma es configurada por la orientación del comportamiento hacia las expectativas normativas y la percepción subjetiva de las normas como vinculantes; esto es, la afirmación de la validez sociológica del orden jurídico destaca el cumplimiento de las normas como resultado de la convicción de su fuerza vinculante, independientemente de las consecuencias normativas prescritas en caso de incumplimiento. Dicha convicción está estrechamente ligada con el origen de la norma que puede ser ordinario, donde la habituación a ciertas prácticas desarrolla la creencia de que son vinculantes entre los actores sociales, en otras palabras, la práctica se incorpora consensualmente dentro del cuadro de expectativas recíprocas; y, el atípico donde son normas *ex novo* que implica un cambio en las líneas de conducta sin que ocurra la adecuación a una práctica reiterada.

El autor, al hablar de sus tipologías de las formas de dominación, desplaza del concepto de legitimidad, la creencia subjetiva por una caracterización como pretensión objetiva, pues el concepto es un instrumento al que se le imputan principios de organización para el ejercicio del poder antes que para el análisis de creencias particulares y, para su caracterización y establecimiento de las condiciones de su mantenimiento o justificación.

Una vez que hemos delineado las ideas weberianas, nos corresponde puntualizar lo que dice Habermas sobre el concepto de legitimidad. De forma previa podemos afirmar la coincidencia de ambos autores en cuanto que la pretensión de legitimidad es un elemento del mantenimiento del orden político, pero Habermas diferencia el reconocimiento como válido (legitimidad) de los esfuerzos realizados para obtener su reconocimiento (legitimaciones).

En ese orden de ideas, Habermas trata la acción humana en dos niveles: como el ordenamiento técnico de medios destinado a alcanzar fines previos, es decir,

la acción racional instrumental y como relación intersubjetiva dirigida a lograr la comprensión, esto es, la acción comunicativa, misma que está orientada a la observancia de normas intersubjetivas válidas que enlazan expectativas recíprocas. Estas acciones tienen diferentes principios de validación: en el primer caso, consistencia interna o evidencia fáctica para ordenar los medios; en el segundo caso, la convicción sobre la validez inmanente de la norma que regula el comportamiento.

La acción comunicativa se refiere a la interacción y por ello, está vinculada con obligaciones que definen los límites de las expectativas en dicha relación. Asimismo, tiene que ver con el proceso de socialización que se lleva a cabo mediante el desarrollo de la persona y de la identidad social. Es aquí donde el autor sitúa el problema de la legitimidad y lo explicita de esta manera:

Por legitimidad entiendo el valor de un orden político que es reconocido. La pretensión de legitimidad está relacionada con la preservación social integrativa de una identidad social normativamente determinada. Las legitimaciones existentes sirven para emplear el poder político de tal manera que los valores constituidos de las identidades de la sociedad se realicen. Que las legitimaciones sean convincentes, que sean creídas, depende de motivos empíricos; pero estos motivos no son moldeados independientemente de la fuerza justificadora de las legitimaciones mismas (...) lo que es aceptado como razones y tiene el poder de producir consenso, y por consiguiente, de moldear motivos, depende del nivel de justificación requerido en una situación dada¹⁶³.

Para finalizar con el pensamiento de Habermas, cabe mencionar que los procedimientos y presupuestos de justificación son en sí mismos la base legitimante en que se apoya la validez de las legitimaciones. La idea de un

¹⁶³ Habermas, J., *Communication and the evolution of society*, London, Heinemann, 1979, pp. 182-183. *al.*, en *Ibidem*, p. 63.

acuerdo que debe ser alcanzado por todas las partes, como libres e iguales, determina el tipo procedimental de legitimidad en la época moderna.

Otra cuestión que es preciso quede clara es la distinción entre legitimidad y legalidad y para ello, las tesis de Norberto Bobbio son adecuadas para dicha empresa.

Los conceptos de legitimidad y legalidad se refieren al poder, pero indican dos distintos requisitos del poder: legitimidad como requisito de titularidad y legalidad como requisito del ejercicio del poder. La legitimidad es la perspectiva en la que se pone el titular del poder y la legalidad es la perspectiva en la que se suele poner el súbdito. Respecto al soberano, la legitimidad es lo que funda su derecho y la legalidad la que establece su deber; por el contrario, respecto al súbdito, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la legalidad del poder es la principal garantía de su derecho a no ser oprimido.

El par de requisitos del poder, legitimidad y legalidad, dice Bobbio, mantienen un paralelismo con los requisitos de la norma, justicia y validez, pues la justicia es la legitimación de la norma, así, por el contrario, la validez es su legalidad; así como la legitimación es justicia del poder, la legalidad es, por el contrario su validez¹⁶⁴.

3.3.3 Crisis de representatividad

La política mexicana, junto con su institucionalización legal y cuyas prácticas se remontan al despertar de la conciencia libertaria en el siglo XIX, ha sufrido embates al ritmo del humor de sus protagonistas, pero la visión de Estado de algunos de éstos, brindaron a México la oportunidad de conocer, asumir y mantener las cláusulas básicas sobre las que se funda el Estado aun cuando, en algunas etapas, nos alejamos del ideal que les da contenido; es decir, se ha actuado a favor de la soberanía popular y nacional, por instaurar un régimen que

¹⁶⁴ Carrillo Prieto, Ignacio, "Legalidad y legitimidad: Teoría del poder y teoría de la norma", México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, pp. 136-137.

respete las diversas jurisdicciones en la que se divide el país, por representar nuestra diversidad cultural y por lograr el gran objetivo de toda organización política que se precie de ser democrática: garantizar a sus miembros optimas condiciones de vida, así como oportunidades que los engrandezcan como seres humanos.

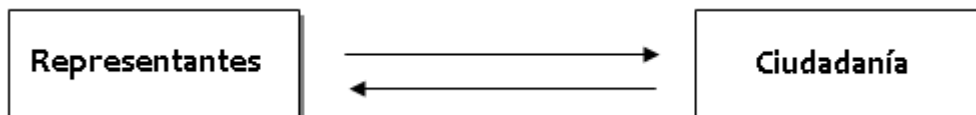
En el México contemporáneo, los pilares del Estado están establecidos en la Constitución Política y no difieren, en esencia, de la concepción original. La organización política encuentra su justificación en el pueblo que tiene garantizada su participación en las decisiones colectivas a través, en primera instancia, de los partidos políticos que ofrecen un programa con el cual se pueden sentir identificados, los ciudadanos y, posteriormente, en la diversidad cultural e ideológica expresada en el Congreso de la Unión.

A pesar del reconocimiento constitucional, en la práctica, el equilibrio entre ciudadanos, partidos políticos y órganos e instituciones estatales, no ocurre cabalmente, en virtud de las disposiciones en leyes secundarias, el desapego de los partidos hacia las funciones para los que fueron creados, la preponderancia del Presidente de la República, los medios de comunicación, la indiferencia de los servidores públicos hacia la ciudadanía, además de la deficiente cultura política de ésta.

Las causas de desequilibrio en el sistema representativo que se mencionan forman parte de los elementos que inciden en la tensión entre representantes y la ciudadanía, misma que será analizada en este apartado para establecer, desde mi opinión, cuál es el fenómeno conflictivo que no nos permite vivir en una democracia propiamente dicha, es decir, donde realmente gobierne el pueblo y no bajo las reglas de la élite política y económica.

Como punto de partida, imaginemos que de un extremo están los representantes –diputados, federales y locales, y los senadores- y en el otro, la ciudadanía; es decir, personas que tienen derechos políticos plenos (cabe aclarar que los

menores de edad si bien gozan de sus derechos, no lo pueden ejercer, no deben ser discriminados por razón de edad para que opinen sobre temas que los atañen directa o indirectamente, según se interpreta del artículo primero constitucional) unidos por un enlace cuyos elementos deberían fluir libremente de forma bidireccional.



Comenzaremos describiendo lo que atañe a los representantes. En este sentido, haremos una puntualización de los factores que condicionan su actuar, los cuales están establecidos en la legislación de la materia.

Para ser representante es necesario cumplir con la edad, la nacionalidad y residencia y, no ocupar los cargos que se establecen en el artículo 55 constitucional. No hay algún requisito que exija un nivel socioeconómico específico o grado de escolaridad; esto es así porque se pretende tener una composición en los órganos legislativos que representen las características que tiene la comunidad que se representa, esto es, por ejemplo, si en un distrito la mayoría de la población pertenece a un grupo originario y cuentan con siete u ocho años de educación formal que imparte el Estado, en teoría, el representante debería tener estas características. La realidad contradice tal supuesto, pues no es raro que quienes ganan los puestos de representación son los hacendados acaudalados o quienes pertenecen a las jerarquías partidistas.

Por otra parte está la composición de los órganos internos de la Cámara de Diputados y Senadores. Como lo expusimos en la primera parte de este capítulo, los órganos más importantes de ambas cámaras es la Junta de Coordinación Política y para su funcionamiento, las comisiones y comités, cuya composición son y depende de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

Los coordinadores fungen como titulares en la Junta de Coordinación Política, junto con dos senadores del grupo mayoritario y uno de la primera minoría, en el caso de la Cámara de Senadores. El Presidente de la Junta, en la Cámara de Diputados, será el coordinador cuyo Grupo Parlamentario que tenga mayoría absoluta, de no ser así, la Presidencia será ejercida de manera alternada; en la colegisladora, se da la misma situación, pero para ejercer la Presidencia de forma alternada, sólo participarán los grupos que excedan el 25% de la representación de la Cámara.

Dicha composición y la premisa de que las decisiones serán tomadas por mayoría absoluta mediante el voto ponderado nos da como resultado que los grupos minoritarios no tengan mucha oportunidad de poder lograr que sus propuestas tengan mayor fuerza. Me explico.

La Junta de Coordinación Política del Senado de la República¹⁶⁵ se conforma por el coordinador y dos senadores del Partido Revolucionario Institucional, el coordinador y un senador del Partido Acción Nacional, el coordinador del Partido de la Revolución Democrática, el coordinador del Partido del Trabajo y el coordinador del Partido Verde Ecologista de México, todos ellos, Grupos Parlamentarios (más de 5 senadores). No se incluyen los partidos Movimiento Ciudadano ni Nueva Alianza por tener un senador cada uno.

Con esta conformación, supongamos que el PT propone modificar los artículos *n*, *m*, *h* de una ley por considerarlos contrarios a los mandatos de la Constitución, además de que incide en la actuación ante un problema coyuntural que exige una atención inmediata por sus efectos y por la presión social que existe. Dicha propuesta contradice una parte de algún acuerdo que se tomó al inicio del año legislativo, por lo que no se toma en cuenta en la Junta, pues los coordinadores del PRI, PAN y Partido Verde votaron en sentido negativo, lo que

¹⁶⁵ De la LXIII Legislatura 2012-2018. Datos obtenidos en la página electrónica del Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=2&sm=1>.

quiere decir que, bajo el criterio de voto ponderado, tomaron esa decisión el 71% de la Cámara.

El resultado de lo anterior es que la reforma lleva votos negativos, pues recordemos que los artículos 34 y 82 de la LOCGEUM establecen que una de las atribuciones de la Junta es llegar a acuerdos respecto al contenido de propuestas, iniciativas o minutas para que en el Pleno sea menos engorroso su discusión y aprobación, en su caso. Por ello, la segunda opción que tiene el partido político, atendiendo sólo los supuestos legales, es inscribir en el orden del día de una sesión, la propuesta. Llegado el momento de la lectura y votación de los puntos del orden del día, le toca el turno a la propuesta que se solicita de urgente resolución. En la votación, se le desecha.

Ahora bien, hay una tercera opción que ya no está expresamente establecida en las normas, mas se promueve a través de ellas, la negociación. Cabe decir que la política es una negociación permanente en donde se procura llegar a un acuerdo que beneficie a ambas partes; sin embargo, nuestra realidad política nos demuestra que se puede negociar, pero en condiciones de desventaja y con el riesgo de ir en contra de los principios y objetivos que tiene cada partido inscritos en el programa con el cual se presenta ante la sociedad. En otras palabras, en nuestro ejemplo, el PT tendría que ceder ante alguna reforma para que se le tomara en cuenta su propuesta o, en el peor de los escenarios, si su iniciativa trastoca los intereses negociados de las cúpulas partidistas en beneficio propio o, a favor de poderes fácticos, definitivamente desaparecería del ámbito político.

En otro escenario, pensemos que se logra la negociación y la iniciativa pasa a la comisión o comisiones correspondientes para su dictaminación. Se realiza el documento, una vez que se escucha a los grupos de la sociedad que no están de acuerdo con la situación, a los académicos expertos y se toman en cuenta todas las opiniones de los integrantes del PT y del único miembro en el Senado

de Movimiento Ciudadano que está en esa comisión, pero su contenido, finalmente, no corresponde a la intención del Grupo Parlamentario ni da respuesta a las inquietudes expresadas por la sociedad. Se aprueba por una comisión compuesta por mayoría priísta y panista; llega al Pleno, se vota y acepta por los miembros presentes de la Cámara; pasa a la legisladora, la aprueban; pasa al Ejecutivo, la promulga y, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Acaece, en otro supuesto, que hay un momento de crispación institucional y social cuyo efecto es una comisión dividida y que es incapaz de llegar a un acuerdo, aunque algunos legisladores tengan la presión extracongresal de grupos de interés o de alguna Secretaría de Estado. Entonces la decisión se tomará en el Pleno. La consigna de los coordinadores de cada Grupo Parlamentario es votar de una o de otra forma, pero ocurre que en la votación se dividen los partidos en facciones y se desecha el dictamen que tendría que haber sido aprobado.

¿Qué pasa después? Los coordinadores de los Grupos Parlamentarios identifican quienes votaron en sentido contrario al acuerdo que se tenía y ejercen la atribución de suspender, sin mayores requisitos, a los senadores de sus funciones en las comisiones; o quizá, los miembros de los órganos partidistas decidan truncar la carrera política de los legisladores cuando no tengan la posibilidad de reelección o de ser candidatos a otros puestos de elección popular.

Esto nos lleva al tema de la vida interna de los partidos y la disciplina que existe en su interior y como Grupo Parlamentario; cuestiones que condicionan su funcionalidad y credibilidad.

La Constitución Política y la legislación, como ya lo hemos visto, reconocen el derecho de asociarse para formar un partido político y establecen la forma en que deberán hacerlo. En ese sentido, el primer requisito es presentar una

declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normará sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en la ley (artículo 10, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP)); el segundo, es cubrir el número de militantes que se especifican en el mismo artículo de la ley, según sean partidos nacionales o locales; el tercero es informar a la autoridad electoral que corresponda que se pretende obtener el registro y mientras se autoriza o se rechaza, el partido debe rendir cuentas al Instituto Nacional Electoral (INE) sobre el origen y destino de los recursos que utilice (artículo 11, numeral 2 de la LGPP); finalmente, se deben llevar a cabo asambleas en veinte entidades o en doscientos distritos electorales -según sea nacional o local respectivamente- ante un funcionario del INE (artículo 12, numeral 1 de la LGPP).

Ahora bien, los partidos políticos tienen como derechos: participar en las elecciones y en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; gozar de las facultades para su vida y procedimientos internos; acceder al financiamiento público y prerrogativas; organizar procesos internos para elegir a sus candidatos (o, solicitar la intervención del INE para llevarlos a cabo); disponer de los inmuebles necesarios para realizar sus funciones; establecer relaciones con partidos extranjeros sin menoscabo de su independencia y de la soberanía del Estado Mexicano; acceder al sistema de justicia electoral; nombrar sus representantes ante el INE y, suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales (artículo 23 de la LGPP).

A su vez, tienen como obligaciones: conducir sus actividades dentro de los cauces legales; respetar en todo momento la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de realizar conductas que perturben el orden público, el goce de las garantías o el funcionamiento de los órganos de gobierno; mantener un mínimo de militantes; cumplir con sus normas de afiliación; mantener en funcionamiento sus órganos estatutarios; editar dos publicaciones: una trimestral de divulgación y otra teórica

semestralmente; difundir su plataforma electoral que sostendrán durante la elección; permitir la práctica de auditorías; comunicar al organismo electoral correspondiente cualquier modificación a sus documentos básicos; ser independientes respecto a personas u organizaciones extranjeras y de ministros de culto religioso; no usar símbolos religiosos; entregar los informes sobre el manejo de sus recursos y, cumplir sus obligaciones de transparencia y acceso a la información (artículo 25 de la LGPP).

Para cumplir con sus obligaciones y ejercer sus derechos, la ley (Título Tercero, Capítulo IV de la LGPP) establece que los partidos deben tener como estructura interna y cuya regulación estará en sus estatutos: una asamblea representativa, deliberativa y que será el máximo órgano de decisión; además de órganos que atiendan los rubros de representación del partido, administración de sus recursos financieros y su patrimonio, organización de los procesos de integración de sus órganos internos y selección de los candidatos a cargos de elección popular, cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información y, la educación y capacitación de militantes y dirigentes.

Dentro de los anteriores órganos, se encuentra el encargado de seleccionar el personal que dirigirá y formara los demás órganos del partido y de la elección de candidatos, mismo en el que recae la responsabilidad de observar la equidad de género, seleccionar a los mejores perfiles que sean la imagen del partido frente a la ciudadanía y que representen, ya sea a los integrantes del partido o a los miembros de un distrito o entidad federativa y, garantizar el funcionamiento estructural del partido político.

Para dar certidumbre a la elección, el partido político deberá emitir una convocatoria que contenga los cargos o candidaturas a elegir; requisitos de elegibilidad relativos a la identificación de candidatos con los programas, principios e ideas del partido; fechas de registro de precandidaturas o candidaturas; documentación requerida; reglas generales y topes de campaña;

método de selección; fecha de la elección y, el periodo en que se deberán presentar los informes de ingresos y egresos de campaña. Cabe mencionar que el proceso de elección lo puede llevar a cabo el órgano que emitió la convocatoria o, a través de solicitud expresa, el INE bajo las reglas que mandata el artículo 45 de la LGPP.

El procedimiento de conformación subjetiva del partido político es vital para éste, pues es en el desenvolvimiento de cada persona, donde se concretiza la ideología, objetivos y aspiraciones del instituto político con las cuales se identifica un sector del electorado y se le reconoce como una opción diferente a los demás partidos. En otras palabras, cuando los militantes, simpatizantes y la sociedad en general perciben que el partido actúa conforme a las normas generales, así como a las internas; que las diferencias entre sus facciones son secundarias ante la defensa de un interés común; que en sus elecciones internas obtienen la victoria quienes tienen mayores méritos y, sobretodo, que mantiene criterios estables para responder ante la coyuntura y para la creación legislativa con perspectiva estratégica hacia un estadio futuro, se le brinda confianza y, por lo tanto, su naturaleza y actuación se vuelven legítimas.

Del mismo modo que la organización y de quienes hacen posible su funcionamiento eficaz determinan lo que es el partido político, la parte objetiva condiciona la manera en que cumplirá con sus funciones, ejercerá sus derechos y tomará decisiones importantes para sí mismo y como parte de un órgano colegiado. Con esto me refiero al uso de las prerrogativas que la Constitución y las leyes establecen como su derecho y que los órganos, en cada una de las materias, les garantizan.

Dentro de sus prerrogativas están el acceso a radio y televisión y el financiamiento público, ambas de gran importancia para la vida de un partido político, así como para la equidad en la contienda interpartidista; pero, que al mismo tiempo, su garantía enfrenta al Estado con los poderes fácticos, es decir,

con los grandes consorcios de las telecomunicaciones, el sector empresarial y, por el contexto que padecemos desde hace una década, con el crimen organizado.

En cuanto el acceso a los medios de comunicación, los partidos, precandidatos y candidatos tienen derecho de usarlos de manera permanente y contarán con el tiempo que les otorgue la Constitución y que será administrado por el INE, mismo que garantizará el uso de la prerrogativa; además de que su Consejo General establecerá los lineamientos para la pauta publicitaria, previa consulta con los concesionarios de radio y televisión y los profesionales de la comunicación (artículos 159 y 160 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)).

Cada partido político contará con un tiempo determinado en medios de comunicación en el periodo de precampañas y campañas que asignará, bajo su criterio, entre los militantes postulados, dando aviso al INE de la decisión que se tome al respecto.

Los partidos políticos, como otra prerrogativa, tienen derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para las actividades específicas como entidades de interés público (artículo 50, numeral 1 de la LGPP) y será calculado conforme la operación matemática que establece la ley para cada uno de los rubros que comprende. Es preciso destacar que los institutos políticos son libres de usar el presupuesto según su conveniencia, aunque se establecen algunas reglas, por ejemplo, que al menos el dos por ciento deberá estar destinado a la educación y capacitación de sus miembros.

Observemos que ambas prerrogativas, según el diseño institucional, permiten que los partidos políticos distribuyan los recursos que reciben por esos conceptos discrecionalmente entre sus candidatos, precandidatos y miembros del partido en general, lo cual, junto con los criterios de elegibilidad y las distintas

facciones que hay en cualquier grupo considerable de personas, condicionan su actuación dentro de su partido y después en los órganos legislativos y cargos dentro del Poder Ejecutivo federal o local (estatal o municipal).

A lo que me refiero con la anterior afirmación es que a mayor adaptación del militante a las reglas formales y a las prácticas informales partidistas, es más probable que la cúpula partidista lo tenga en cuenta para postularlo a cargos de elección popular y que a su campaña, se le de mayor difusión y que ascienda la inversión de recursos financieros. En otras palabras, si se pretende el apoyo partidista, se requiere disciplina y lealtad al instituto político, aunque por ello se tenga que anteponer los intereses del partido sobre los legítimos ciudadanos.

En esta línea de argumentación, pero en su dimensión sistémica, la disciplina y cohesión partidista dentro del Parlamento, se relaciona con la consolidación democrática y con el nivel de la estabilidad, institucionalización y la gobernabilidad que existe en el Estado. La correlación de estos conceptos debe buscar el equilibrio para lograr la eficacia del sistema, de lo contrario, se presenta una crisis de representatividad que implica un distanciamiento entre los representantes y la ciudadanía.

Analícemos ahora el concepto de disciplina parlamentaria y los factores que rigen su existencia y naturaleza.

El primer punto que debemos tener en cuenta se refiere a los conceptos con los que comúnmente se relacionan la disciplina y cohesión partidista. Entre éstos se encuentran la unidad, la lealtad y la coherencia. Todos se relacionan con el comportamiento, ya sea individual, partidista o concurrente.

Cuadro 4. Conceptos que se relacionan con disciplina y cohesión partidista¹⁶⁶

Cohesión	Comportamiento partidista	Grado de homogeneidad de los miembros de un partido en el ámbito legislativo (voto) o en el ámbito de gobierno (coaliciones).
Disciplina	Comportamiento individual	Acatamiento de los miembros del partido (independientemente de sus preferencias) a las instrucciones de su líder.
Unidad	Comportamiento partidista	Grado de interrelación entre cohesión y disciplina.
Lealtad	Comportamiento individual	Frecuencia en el cambio de etiqueta partidista por parte de los miembros de un partido.
Coherencia	Ideas compartidas de los miembros de los partidos.	Grado de congruencia en las posturas ideológicas y programáticas de los miembros de un partido.

En el caso de las definiciones, se observa una mayor interrelación entre disciplina, cohesión y unidad, pues son interdependientes, es decir, la cohesión es resultado de los intereses comunes y la disciplina es un producto del control ejercido por los líderes sobre sus miembros. En cambio, la lealtad se refiere a un comportamiento que depende de las preferencias del individuo.

Independientemente de esta distinción conceptual, y para fines de nuestra investigación, es preciso determinar los factores que propician la disciplina y su comportamiento¹⁶⁷. A continuación se agrupan éstos en factores estructurales y en factores partidistas.

¹⁶⁶ Elaboración propia con base en Valencia Escamilla, Laura, *La disciplina parlamentaria en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2005, pp. 14-16.

¹⁶⁷ Para ello, me baso en *Ibidem*, p. 16-40.

Factores estructurales:

1. Reglas electorales.- son procesos institucionales que alteran la relación de los legisladores con el poder de los líderes políticos en algunas candidaturas.

a) *Sistemas electorales*. Son los procesos mediante los cuales, se asigna a los candidatos, ya sea para representar a los ciudadanos o, permitir la presencia equilibrada de los diversos partidos políticos.

- Sistema de representación mayoritaria. Se tiene mayor responsabilidad individual y por tanto, se ejerce menos disciplina, pues fue votado directamente por sus electores.

- Sistema de representación proporcional. Los miembros del partido que aparecen en las listas cerradas para las cinco circunscripciones, están en orden de prelación según la importancia que tienen dentro del partido y los favores de la cúpula partidista.

b) *Sistemas de financiamiento*. Este factor, como lo mencioné anteriormente, es vital para la competencia y la eventual victoria, pues, como los recursos están centralizados en el partido y por lo tanto, los representantes dependen de su agrupación política, éstos deben ser altamente disciplinados para obtener “la gracia” de quienes toman este tipo de decisiones dentro de los órganos partidistas.

c) *Reelección*. En la última reforma político-electoral se establece la posibilidad que los representantes puedan ser reelectos para varios periodos que en su conjunto, no pueden ir más allá de los doce años. Esto se instituyó con el fin de que las dirigencias intervengan menos en la designación de candidatos y que los ciudadanos puedan premiar o sancionar a los legisladores según su actuación, además de tener un mejor contacto entre ambos para que haya una continuidad del mandato y ejercer un mejor sistema de rendición de cuentas.

2. Reglas internas de los partidos. La Constitución y las leyes, si bien exigen el apego a directrices para la elaboración de sus documentos, en realidad, los partidos políticos tienen libertad de gobernarse a sí mismos, con reglas formalmente elaboradas, así también conforme prácticas consuetudinarias en donde los líderes tienen capacidad de control y manipulación. Cabe destacar que existen mecanismos jurídicos que protegen al militante de los abusos de su instituto político.

3. Reglas internas del Congreso. Son las normas y procedimientos que los servidores públicos del Poder Legislativo están obligados a cumplir en el ejercicio de sus funciones.

- a) *La estructura de las comisiones.* Son los líderes parlamentarios, es decir, los coordinadores de cada partido quienes proponen y deponen a los miembros que participan en ellas, además de que si algún legislador abandona a su Grupo, pueden ser retirados. Restricción similar se produce con la limitación de la facultad de solicitar información sobre las iniciativas discutidas exclusivamente al presidente de la comisión. Así mismo, cada representante de los partidos argumenta y vota conforme a la agenda impuesta por el grupo político, previo acuerdo.
- b) *El procedimiento legislativo.* La presentación de una iniciativa de ley se ajusta a la agenda del partido y no puede ser contraria a sus intereses, aun cuando el legislador considera adecuada la presentación de la propuesta para responder ante la coyuntura social. También en la discusión en el Pleno, las intervenciones en la tribuna de cada partido depende de la asignación que haga cada coordinador quien, a su vez, instruye a su Grupo Parlamentario para que vote en un determinado sentido; en otras palabras, el Coordinador y los otros líderes legislativos fomentan la disciplina al ser los hacedores del procedimiento legislativo.

Factores partidistas:

1. Afinidad ideológica. Cuando un partido político está dividido por cuestiones ideológicas, se genera el debilitamiento del liderazgo y de las coaliciones gubernamentales.

2. Lazos clientelares. Dentro de los partidos políticos puede existir un vínculo político clientelar o un vínculo político programático; la diferencia entre ambos consiste en que el primero es caracterizado por generar intercambios de favores y de beneficios materiales por votos al político o partido y, el segundo, por distribuir beneficios y costes entre los electores, mediante políticas públicas y criterios objetivos universalistas, sean o no votantes del partido.

Ahora bien, el intercambio basado en vínculos programáticos es indirecto, en virtud de que depende del programa, mismo que visualiza, de modo sencillo y esquemático, la ubicación del partido, es decir, su ideología.

Por el contrario, el intercambio basado en vínculos clientelares es directo, los electores intercambian con los políticos votos por recursos materiales o favores individuales y grupales a través de redes o circuitos, relación que es desigual y asimétrica porque implica relaciones de subordinación de los clientes al patrón, pero que está basada en la confianza en cuanto asunción de fidelidad compartida que permite la participación de los individuos en el intercambio social, a pesar del riesgo y la incertidumbre.

En México, un país con alta desigualdad social y que tiende a la corrupción, los políticos abusan de las necesidades de los individuos, pues éstos preferirán comer y obtener algún recurso tangible antes de entender y elegir algún partido bajo el criterio del mejor programa.

3. Liderazgos del partido. Al respecto, como preámbulo, debemos decir que la fuerza de los grupos depende de la capacidad de control de los beneficios otorgados de la organización política. En ese sentido, por la necesidad de un gobierno eficiente, se responsabiliza al partido para formar acuerdos en torno a una agenda y asegurar el apoyo de la mayoría de sus miembros, lo cual, se

logra a partir de la libertad de maniobra que tengan los líderes y las condiciones de la organización para resistir la indisciplina.

En nuestro país, los líderes de cada partido político controlan la nómina de las candidaturas, fundamentalmente a instancia de los factores reales de poder que inciden en el partido.

En esta estructura institucional y su funcionamiento, ¿cómo participa el ciudadano? El artículo 35 constitucional determina cuáles son los derechos políticos fundamentales del ciudadano:

a) Votar cada tres o seis años para elegir a sus autoridades ejecutivas o legislativas de su municipio, entidad federativa o a nivel federal.

b) Poder ser votado, derecho cuyo ejercicio depende de los partidos políticos o, de que se cubran los requisitos necesarios para poder ser candidato independiente.

c) Asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos del país. Las opciones al respecto son: formar un partido político que represente a un sector importante del país, si se aspira a ser un partido nacional, para que sus decisiones tengan alguna trascendencia o, una asociación política; crear asociaciones civiles sin fines de lucro que pretendan resolver algún problema de la vida nacional y, pertenecer a asociaciones gremiales o sindicales, clubes, grupos estudiantiles, entre otros.

Cabe decir que todas las organizaciones deben establecer enlace con algún partido político para que inscriba en su agenda la promoción y resolución de las inquietudes o problemáticas de estos grupos, pues es mediante el procedimiento legislativo o con los recursos partidistas destinados a actividades sociales, como los partidos atienden sus demandas.

d) Ejercer el derecho de petición, siempre y cuando sea dirigida al servidor público mediante escrito. Derecho que a su vez, fundamenta el derecho de acceso a la información cuyo ejercicio es garantizado por la Federación, los Estados y la Ciudad de México en el ámbito de sus respectivas competencias

y consiste en entregar toda la información que esté en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal. Esto es así, en virtud de que toda la información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. Cuando se genere alguna controversia en esta materia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) conocerá de ella y la resolverá (artículo 6 y 8 de la Constitución Política de los EUM).

e) Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público; nombramientos, algunos de ellos, que dependen de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o de los congresos estatales y por lo tanto, de la preferencia y acuerdos que sostengan los partidos políticos entre ellos o, del Ejecutivo estatal o federal que en la práctica, se designan a aquellas personas más apegadas al político o partido que esté en el poder.

f) Iniciar leyes, conforme el artículo 71 fracción IV constitucional.

g) Votar en consultas populares bajo los términos especificados en la fracción VIII del artículo en comento. A este tema le dedicaremos nuestra atención en el siguiente capítulo.

De esta forma, es cómo el diseño institucional que hemos analizado a lo largo de este capítulo nos permite entender que los partidos políticos han acumulado presencia y recursos en los diversos regímenes y épocas de nuestro país, con una clara distanciamiento con los electores, pues los institutos políticos sientan sus actividades de tal modo que les permita la consecución de sus intereses y les asegure tener un coto de poder en la política mexicana, mismo que se busca que crezca, porque significa tener más recursos económicos y privilegios.

La crisis sistémica en la que se encuentra la democracia representativa contemporánea tiene como factor la miopía de los partidos; no obstante, el fondo del problema está en el incumplimiento de sus funciones y por tanto, de la percepción ciudadana que se tiene ante esta situación en cuya formación, los medios de comunicación tienen un papel relevante, pues permiten una comunicación unilateral entre partidos y electorado; además de que los consorcios actúan conforme su propia agenda y la de empresas nacionales y trasnacionales que financian sus actividades.

Una vez que se han expuesto las normas, reglas y principios que rigen a las dos partes que intervienen en nuestra democracia representativa, es oportuno ahora, conocer las variables que condicionan el funcionamiento de su enlace bidireccional, con el fin de comprender la crisis de legitimidad que existe entre los soberanos, el *demos* y los individuos a quienes les confían el ejercicio de su soberanía, el *krâtos*.

Como punto de partida, propongo los datos que nos ofrece *El informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* elaborado por el Instituto Federal Electoral (ahora INE) en el 2014. Dentro del capítulo de valores y calidad de la ciudadanía, ocupa un lugar preponderante el nivel de confianza interpersonal e institucional. Al respecto, sólo el 28% de los encuestados contestaron que sí se puede confiar en la mayoría de las personas, es decir, el 72% restante desconfía del resto de los ciudadanos. Estos porcentajes nos ubican en el lugar 19 de 26 por el nivel de confianza interpersonal respecto a los países de América Latina y nos revelan que adolecemos de buenos niveles de confianza entre las personas que propician mayor colaboración para lograr objetivos comunes.

Por lo pronto, dejemos apuntado el dato del nivel de confianza interpersonal, pues se analizará sus implicaciones y efectos en el siguiente capítulo. En este punto de la investigación, es conveniente tener en cuenta el nivel de confianza que se tiene hacia las instituciones.

El Informe revela dos cuestiones importantes en este rubro: la primera, que la confianza, en general, hacia las instituciones disminuyó de forma drástica como en el caso de los medios de comunicación que del 61% de los mexicanos que confiaban en ellos en 2010, para 2013, sólo el 32% dijo confiar mucho o algo; la segunda es que los ciudadanos que dicen confiar en los partidos políticos y en sus legisladores sólo representa el 19%, porcentaje que los ubica en el nivel más bajo de confianza; en otras palabras, los mexicanos desconfían de sus políticos y otorgan su confianza a instituciones “alejadas” de la política como son los maestros con el 56% y a la iglesias con el 55%.

La desconfianza en la política y en los políticos está directamente relacionada con el déficit funcional de los partidos políticos, es decir, están siendo ineficaces para resolver la problemática del país, además de que no están coadyuvando al Estado en la consecución de sus pretensiones y fines, a lo cual, están obligados como entidades de interés público.

En específico, la crisis sistémica de representación en México tiene su fundamento en la separación entre ciudadanía y representantes, en virtud, de que el vínculo entre ellos implica el contacto constante, la corresponsabilidad en su actuar y, en nuestra vida política, no está ocurriendo esto; por el contrario, a pesar de la lucha constante por la apertura del Congreso para lograr el pluralismo ideológico y que las expresiones sociales se atendieran en el máximo foro deliberativo, las fuerzas políticas opuestas al partido hegemónico que llegaron inmersas en la transición democrática de los últimos lustros, también cerraron el canal de comunicación con la sociedad, mismo que abren, generalmente, en procesos electorales o ante la coyuntura que les pueda ayudar a mejorar su imagen como instituto político. De este modo, no cumplen con las funciones que la teoría les atribuye.

El deber primigenio de los partidos políticos dentro del Congreso de la Unión es representar el interés general, es decir, el del pueblo; sin embargo, como ya

hemos visto, la disciplina que se practica dentro de los institutos políticos, así como en el Parlamento, obliga al legislador a observar las indicaciones de sus líderes en cuanto al sentido del voto y el discurso oficial. Asimismo, el comportamiento de los legisladores ya no está condicionado a la organización corporativista dentro del Parlamento, sino depende de las necesidades y presiones de los factores reales de poder.

El ejercicio parlamentario de los últimos años ha estado comprometido por la injerencia de los poderes fácticos en la toma de decisiones del órgano colegiado. Una muestra de ello, son las llamadas reformas estructurales porque representan el beneficio de algunos, como los grandes consorcios y las empresas transnacionales, y la afectación, incluso, al goce y ejercicio de los derechos humanos de las comunidades y de las fuerzas productivas y sociales.

En este punto, conviene recordar que cada partido político es la expresión de la ideología e intereses de un sector de la población que ve en ellos el medio para poder participar en la política nacional. Esto conlleva a que la función de dichos institutos es representarlos en el órgano legislativo. Esto no implica que los legisladores queden sujetos a un mandato imperativo, sino que deben dar soluciones integrales a los problemas nacionales. Así, su obligación es atender todas las voces, analizar la información que brinde tal ejercicio y dictaminar cada iniciativa de ley con la convicción de que se adecua al proyecto nacional, a las necesidades que cada coyuntura exige y que la población la aceptará por ser incluyente y, haber seguido el procedimiento legislativo y deliberativo.

Dicha práctica no se ha seguido en el momento de la creación de iniciativas de ley que conforman a las reformas estructurales, ni en la deliberación y menos aún, en su aprobación, pues sí bien en ambas Cámaras se han invitado a expertos en las diversas materias, a las personas u organizaciones a las que la ley afecta directamente, se han presentado manifestaciones sociales de rechazo y legisladores de la oposición constantemente exponen argumentos

que contradicen las afirmaciones que sostienen los proponentes de las leyes, pero insistimos que los intereses de mayor peso en la decisión legislativa son los correspondientes a las empresas transnacionales en el ramo energético, minero, refresquero y los consorcios de las telecomunicaciones, entre otros.

Al respecto baste ver que en materia fiscal y hacendaria, el beneficio no recayó en los micro, pequeños y medianos empresarios quienes generan la ocupación formal en el país, aproximadamente, al 73%¹⁶⁸ de los trabajadores mexicanos, pues tienen que cumplir con más impuestos que implican mayor afectación en sus ganancias y por tanto, en la probable inversión que los haga crecer. Asimismo, deben combatir en dos frentes: contra la informalidad y contra los monopolios que acaparan gran parte del mercado de varios sectores como el alimenticio. Estos últimos, favorecidos con beneficios fiscales, pues el monto que pagan de impuestos no está en proporción a sus ganancias, ejemplo, el duopolio refresquero (Coca Cola Company y Pepsico Company), Teléfonos de México o Televisa, empresa a la que se le condonó, aproximadamente, tres mil millones de pesos¹⁶⁹.

Otra materia en la que los cabilderos ya no se ajustan a la figura legal regulada en la Ley Orgánica del Congreso General de los EUM, sino que imponen sus intereses tanto al Ejecutivo Federal y estatal como a los legisladores en los dos niveles, so promesa de intercambio de ganancias (electorales y materiales), son las empresas del ramo energético.

Antes de la reforma constitucional del año 2013 y por tanto, antes de la apertura a empresas privadas nacionales y extranjeras, las leyes administrativas permitían que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) actuara en desventaja

¹⁶⁸ Según el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, las Pymes mexicanas aportan el 52% de la Producción Bruta Total y generan el 73% de los empleos que se traducen en 19 mil 600 millones de puestos laborales.

¹⁶⁹ *Zócalo Saltillo*, publicado el día 15 de mayo de 2013 visible en www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/titular-del-sat-justifica-condonacion-de-impuestos-a-televisa-1368633585.

frente a inversionistas para la mejora de infraestructura. Expongo brevemente un caso.

Como premisa, se debe tener en cuenta que en la Estrategia Nacional de Energía 2012-2026¹⁷⁰ se proyecta la construcción de gasoductos, termoeléctrica e hidroeléctrica para distribuir la energía eléctrica a todo el país y al sur de Estados Unidos. En este tenor, desde el año 2011, se empezaron las acciones jurídicas, sociales y materiales que permitiesen llevar a cabo “El Plan Integral Morelos” que implica una termoeléctrica de doble turbina y un gasoducto, la primera ubicada en Huexca, municipio de Yecapixtla, Morelos y, el segundo, corre en tres entidades federativas: Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Los problemas con esta infraestructura son de índole económica, social, legal y técnica. En la cuestión legal y técnica, la CFE desarrolla un documento denominado “Medición de Impacto Ambiental (MIA)” en el que se detallan los elementos que le dan viabilidad al proyecto. En este caso, el documento¹⁷¹ adolece de inconsistencias, pues en el comparativo que se hace para encontrar el mejor lugar para construir la termoeléctrica, se ve que Huexca obtuvo calificaciones más bajas, pero lo que determinó la decisión de que allí fuera es que el uso del suelo es propiedad privada, a diferencia de las otras áreas que son tierras ejidales. También, en el análisis del gasoducto se incurre en faltas técnicas, pues no está tan claro el nivel de peligro que se presenta por el hecho de que esté en la ruta del volcán Popocatepetl.

Por otro lado, en cuestiones económicas, en las licitaciones y contratos que se otorgaron a empresas españolas para la construcción de esta infraestructura, se acuerda que el riesgo en ganancias y pérdidas lo asuma la CFE. Finalmente, los problemas de índole social son evidentes en cuanto que los habitantes, al

¹⁷⁰ Visible en la página electrónica de la Secretaría de Energía (SENER), www.sener.gob.mx

¹⁷¹ *Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional 21PU2011G0009*, Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) visible en www.sinat.semarnat.gob.mx.

verse afectado el suelo para la siembra, no cuentan con el sustento para mantener a su familia, además de que la emisiones de gases tóxicos dañarían la salud de quienes se expongan a ellos. También ya ha habido acciones represivas a aquellas personas que se oponen al desarrollo del proyecto.

Otra de las reformas estructurales donde se ve con mayor claridad la separación entre los intereses ciudadanos y los intereses corporativistas, junto con los de los legisladores, es la relativa a la materia de telecomunicaciones. En este rubro, la práctica parlamentaria adolece de representatividad e incumplen su segunda función fundamental: la de racionalizar el conflicto social, dar soluciones políticas, es decir, agregar y jerarquizar intereses para aportar alternativas de política general. En otras palabras, los partidos políticos ya no fungen como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado.

En la historia mexicana reciente se observa la anterior situación de manera tangible. Verano de 2012, plena época electoral, el candidato puntero hasta entonces, se presenta en la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe, estudiantes se atreven a alzar la voz y reclamarle diversas tomas de posición ante conflictos sociales durante su gestión como gobernador del Estado de México. El candidato no sabe cómo reaccionar y el personal universitario logra desplazarlo a un lugar seguro. Dicho incidente tuvo impacto mediático, pero desacreditando el movimiento que se gestaba en ese momento.

La reacción de los universitarios fue inmediata: ante la duda propiciada por los dos consorcios predominantes de televisión, aprovecharon la tecnología en redes de comunicación y se presentaron como estudiantes universitarios. La solidaridad de jóvenes ajenos a tales hechos, pero identificados con las causas que los motivaba a protestar, se unieron al movimiento juvenil y estudiantil cuya bandera principal era la democratización de los medios de comunicación, es decir, la difusión de diversos contenidos con amplitud de criterio y la no monopolización de “la verdad”.

El derecho de expresión se desarrolló a plenitud y medios comerciales con menor participación en el mercado, los independientes e internacionales, lanzaron loas ante la genuina lucha por los derechos de acceso a la información y de tener opciones para escuchar las diversas voces que puedan coexistir en el espectro. Incluso, organizaciones con una trayectoria amplia en este tema como la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) se unieron a las peticiones que hacían los jóvenes.

La concientización ciudadana tuvo como consecuencia pérdidas monetarias de los consorcios televisivos, sobretodo, de Televisa, la movilización masiva y el repunte del candidato de la oposición, que si bien no tenía una relación directa con el movimiento, al invitar a razonar el voto, indirectamente, se le favoreció. Sin embargo, aún con la reacción de un sector importante de la sociedad, la incidencia televisiva y una adecuada mercadotecnia política, el candidato del Partido Revolucionario Institucional ganó la Presidencia de la República.

Los meses posteriores del triunfo del PRI, la oposición se debilitó, pero se mantuvo firme en los puntos de interés para poder colocarlos en la palestra de asuntos importantes del país. La consecución de dicha empresa se vio opacada por los medios de comunicación que insistieron en distorsionar la información, ser parciales o, en casos extremos, ignorar las acciones de los grupos disidentes.

En todo este proceso, el partido que ganó la Presidencia y la mitad de los cargos de elección popular en la República Mexicana, se dedicó a preparar el cambio de mando y a diseñar las estrategias que seguirían ante el inminente problema de la inseguridad provocada por el crimen organizado, descuidando el sentir del capital social opositor recién formado.

Era finales de noviembre de 2012 y todos los partidos esperaban la toma de protesta del candidato electo en medio del malestar social. El temor gubernamental ante una probable escalada del descontento, tuvo como

consecuencia, el ejercicio de la facultad del Presidente de la Cámara de Diputados para pedir el resguardo de la inviolabilidad del recinto parlamentario y la protección de los legisladores; pero, en esta ocasión, la acción de los cuerpos de seguridad implicaron la movilización del Estado Mayor Presidencial, de la Policía Federal y agrupaciones policiacas del Gobierno de la Ciudad de México, además de la erección de vallas metálicas que abarcaban las calles aledañas al Palacio Legislativo de San Lázaro, afectando el tránsito en la zona¹⁷².

De esa forma, los partidos cancelaron el diálogo con la sociedad. En lugar de encausar la energía de las personas que tenían la voluntad de generar un cambio en la política mexicana, la reacción acordada entre el régimen que ascendía al poder y quien lo entregaba fue de represión. Los manifestantes, en su peregrinar desde la estación del metro Moctezuma, pues estaba cerrada la estación San Lázaro, a la Cámara de Diputados, se encontraron con cientos de policías, franco tiradores y grupos armados detrás de las vallas. Éstos, en un momento, lanzaron gases lacrimógenos, incluso, dispararon a un adulto mayor hiriéndolo de gravedad quien, finalmente, falleció.

Dentro del órgano legislativo, la ceremonia se desarrollaba conforme al protocolo, aunque hubo expresiones que informaban acerca de lo que ocurría allende las paredes del Palacio. Aun así, éstas se desvanecieron ante el acuerdo de los partidos, sobretodo de oposición, de comportarse según lo esperado. El evento concluyó y el Presidente Constitucional se dirigió a Palacio Nacional. Unos grupos ya estaban en los alrededores del Zócalo y otros se dirigían para allá. El intento fue en vano, pues días antes se pusieron vallas alrededor de la plancha y fuerzas del orden impidiendo el acceso a toda persona ajena al convite organizado en el edificio federal, o sea, los

¹⁷² “Ventana Ciudadana”, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Resumen de Prensa (Reforma, p.1-4, Claudia Salazar; Milenio Diario, p. 1-4, Fernando Damián; El Universal, p.1-8, Ricardo Gómez), Lunes 26 de noviembre de 2012, <http://portal.te.gob.mx/ventana/resumen/45/2012/cercan-san-l%C3%A1zaro>.

mandatarios de otros países, servidores públicos e invitados especiales eran los únicos que transitaban en la plaza más importante de México.

Después de los hechos ocurridos el primero de diciembre de 2012, la expresión ciudadana, a través de la protesta social en las calles, disminuyó, aunque, cabe mencionar, que la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y algunas secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación realizaron un plantón importante para demostrar su rechazo a la legislación en materia educativa, pero la fuerza y no el diálogo, disolvieron las manifestaciones.

El tema de la concentración informativa que el movimiento puso en la agenda nacional volvió a ser relevante cuando el gobierno y los legisladores anunciaron la próxima dictaminación, discusión y aprobación de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional en el rubro de las telecomunicaciones. Organizaciones sociales llevaron a cabo varias acciones: desde manifestaciones fuera del Senado de la República hasta una cadena humana. Lo que se logró fue diferir la fecha en que los legisladores tratarían este asunto.

La presión social y las divisiones internas de los partidos complicaron el procedimiento legislativo; sin embargo, cuatro acciones subsanaron esta crisis: la acción disciplinaria dentro de los partidos; los acuerdos y concesiones interpartidistas; las presiones económicas y políticas ejercidas por empresas nacionales y extranjeras; y, la coyuntura del mundial de fútbol.

En cuanto la acción disciplinaria, los partidos de oposición, a partir de las elecciones de 2012, han vivido la exacerbación de las diferencias entre sus facciones. Tomemos el ejemplo del Partido Acción Nacional. Después de perder la presidencia comenzaron un proceso para recuperar la confianza de sus electores, pero en tiempos recientes hubo elecciones para renovar su dirigencia nacional y en ese proceso, el partido se dividió en dos grupos: los que

apoyaban a Ernesto Cordero, del grupo del ex presidente Felipe Calderón y los que buscaban que continuara Gustavo Madero al frente.

Además de esta división estructural, en el tema de las telecomunicaciones, estaban las ideas contrapuestas del senador Javier Corral, por un lado, y del senador Javier Lozano, por el otro. El primero abogaba por la democratización de los medios, el control del duopolio televisivo y la calidad en los contenidos; el segundo, estaba de acuerdo con la iniciativa presidencial y las modificaciones que se le iban haciendo al dictamen. Asimismo, se asume en el *vox populi* que el legislador Lozano defiende los intereses del gran consorcio televisivo, Televisa. Finalmente, a pesar de estas diferencias intrapartidistas, la mayoría panista votó a favor del dictamen.

Por otro lado, los acuerdos interpartidistas visibles en la prensa nacional estuvieron en el tenor de que los panistas pretendían la adecuación de la legislación de las entidades federativas a la reforma constitucional en materia político-electoral antes de elaborar, discutir y aprobar las leyes reglamentarias de las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones y energética, ambas, de interés para el Partido Revolucionario Institucional. Cabe mencionar que en estos vaivenes políticos, los miembros de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática se “levantaron de la mesa de negociación” al no obtener una respuesta positiva a sus demandas, pero los buenos oficios y la misma dinámica política lograron que las comisiones unidas sesionaran para discutir el dictamen en comento.

La presión de los consorcios sobre los legisladores y el empalme de horarios de las sesiones en el órgano legislativo con los días cuando la selección mexicana de fútbol jugaba, reflejan la deficiencia en el cumplimiento de algunas de las funciones que hemos ejemplificado: que los partidos políticos deben fungir como instrumentos de participación política para que a través de ellos, los actores políticos colaboren en las decisiones colectivas y, que deben

desempeñar la función de comunicación y orientación de los grupos políticos en su calidad de formadores de opinión pública.

Los consorcios televisivos, Televisa y Tv Azteca, que juntas poseen alrededor del 94% del total de estaciones concesionadas de televisión (el resto está conformado por 17 estaciones locales que operan de forma independiente)¹⁷³, tienen diversas maneras de imponer sus intereses. Por un lado, en el Congreso de la Unión hay un grupo de legisladores vinculados a ambas empresas, que a su vez, son miembros de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión y quienes forman la denominada “telebancada”. Otra forma es mediante la publicidad o “el castigo” a servidores públicos, es decir, los políticos mexicanos necesitan promover su imagen y los medios de comunicación les dan esa opción (aunque el artículo 134 constitucional lo prohíba) a cambio de privilegios o la oportunidad de llevar a cabo negocios redituables; por ello, los partidos políticos legislan o toman decisiones a su favor. En caso contrario, si hay un ataque a los consorcios de televisión, radio y/o prensa, el político que ose hacerlo sufrirá una campaña de desprestigio, se ignorarán sus acciones o, como le ocurrió al entonces legislador Santiago Creel, se borre su imagen de la escena televisiva.

Los partidos políticos, como institutos políticos, así como Grupos Parlamentarios, deben establecer un canal bidireccional de comunicación entre los grupos de la sociedad y la ciudadanía en general y su miembros, con el propósito de recoger sus opiniones y argumentos técnico-científicos e incorporarlas en el o los dictámenes que se elaboren para resolver una problemática específica.

Asimismo, el trabajo parlamentario y las sesiones deben ser accesibles a todo público. En este punto cabe destacar que si bien tienen su página de Internet

¹⁷³ Unidad de Sistemas de Radio y Televisión, Estudio sobre el Mercado de Servicios de Televisión Abierta en México. Tercer Entregable, Reporte Final, “Condiciones del mercado de televisión abierta en México”, *CIDE*, 5 de diciembre de 2011, p. 6.

que funge como repositorio de documentos; difunden spots donde informan las materias en las que han legislado y los beneficios que tendrán las nuevas disposiciones para las personas y, transmiten las sesiones en las Cámaras y programas de interés nacional a través del Canal del Congreso.

Lo anterior ha resultado insuficiente, pues quienes acceden a la Internet, si bien es la mitad de la población, no es su totalidad y las preferencias de navegación de más del 60% de internautas mexicanos, se enfocan más en las “redes sociales”, búsqueda de información, envío y recepción de correo electrónicos y, bajar música¹⁷⁴. Además, los spots se emplean más como propaganda que como cápsulas informativas neutrales.

Ahora bien, el Canal del Congreso tiene como inconveniente el hecho de que sólo quienes contratan con compañías que ofrecen televisión restringida, o bien, que cuentan con la tecnología para verlo como canal digital en televisión abierta, pueden ver su programación. Por lo tanto, la función de publicidad y transparencia del canal se ve desvirtuada; además, la gente que sí tiene sistema televisivo de paga, por nuestra cultura política, no le interesa enterarse por ese medio ni por los canales universitarios como Tv UNAM o Canal Once, culturales como Canal 22 o, independientes de sus comunidades o virtuales, sino por los noticieros estelares del duopolio televisivo que tergiversan la información e imponen su agenda.

En el caso del procedimiento legislativo para la legislación reglamentaria en materia energética, el Senado de la República propuso que las discusiones se transmitieran en televisión abierta; sin embargo, el área jurídica de la Dirección General de Radio y Televisión de la Secretaría de Gobernación rechazó la petición de usar los tiempos del Estado para este efecto, en virtud de que “la incertidumbre de su duración resultaría en una carga desproporcionada para los concesionarios y permisionarios, y limitaría el tiempo de información de la

¹⁷⁴ Las cifras corresponden al 11° *Estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México 2015*, que publicó la Asociación Mexicana de Internet.

ciudadanía respecto al resto de los asuntos de interés general para la sociedad”¹⁷⁵. Tampoco se instalaron pantallas en plazas, como sí se hizo en 2008, cuando se transmitieron los foros de discusión organizados por el Senado de la República.

A parte de la negativa de difundir las sesiones en televisión abierta del Ejecutivo Federal, los mismos legisladores han adoptado prácticas parlamentarias que entorpecen la comunicación con sus representados. En este tenor, cuando se han dictaminado, discutido y votado reformas constitucionales de gran trascendencia como en materia energética, los legisladores marcan su posicionamiento político y debaten en lo general y particular las disposiciones propuestas en el dictamen todo el día, incluyendo la madrugada, por lo tanto, resultan sesiones maratónicas; si bien se respeta el derecho de que cada miembro puede reservar artículos para su discusión en particular, los partidos mayoritarios rechazan cada una de estas propuestas, lo que hace a esta acción un mero trámite. Una cuestión más en esta línea argumentativa, los legisladores no tienen el tiempo perentorio para estudiar detenidamente el dictamen y en el caso de algunos congresos de las entidades federativas, se ha votado reformas constitucionales en *fast track*, es decir, en cuestión de minutos sin un análisis profundo.

Por último, la acción de los Grupos Parlamentarios que causó gran molestia entre los grupos políticamente activos de la sociedad fue que se decidiera discutir las leyes reglamentarias en materia de telecomunicaciones en los días que jugaba la selección mexicana de fútbol, puesto que se presumía que se tendría la intención de distraer la atención de la población que venía protestando por el contenido de la reforma y, efectivamente así sucedió: las redes sociales, las televisoras y en los espacios públicos de convivencia, el tema de interés era el desarrollo del Mundial de Fútbol en lugar de la

¹⁷⁵ Villamil, Jenaro, “Transmitir debate sobre reforma energética sería una carga para concesionarios: Segob”, México, Revista *Proceso*, 11 de junio de 2014.

deliberación de los temas relevantes y en su caso, la organización ciudadana para llevar a cabo acciones que revelaran el sentir de la gente hacia el trabajo legislativo.

El déficit sistémico funcional de los partidos políticos como institutos políticos portavoces de la voluntad popular y defensores de la soberanía nacional incide directamente en su legitimidad y en la del régimen democrático constitucional mexicano. Veamos por qué.

Cuando hablábamos de la legitimidad como categoría describí las ideas de dos de los exponentes más destacados que han tratado el tema. Al respecto, se decía que la diferencia fundamental entre Weber y Habermas es que el segundo hace la separación entre el reconocimiento de validez de un orden político (legitimidad) y los esfuerzos realizados para obtener su reconocimiento (legitimaciones). Para los fines de este estudio me baso en esta diferenciación.

Que un orden político-social sea legítimo es resultado de la percepción subjetiva del actor social de que dicho orden es válido, reconocido, es decir, que las disposiciones que surjan de quienes tienen la facultad de disponer se consideren como obligatorias para todos los que están sometidos a ellas. Esta convicción de validez implica la confianza en las instituciones que conforman dicho orden.

La confianza está ligada a la categoría habermasiana de acción comunicativa, misma que está orientada a normas intersubjetivas válidas que enlazan expectativas recíprocas en la interacción entre ciudadanos y legisladores. Al respecto, la ciudadanía espera que sus representantes ajusten su comportamiento a las normas que se consideran válidas, las cuales pueden surgir del procedimiento formal de creación de leyes o de la habituación a ciertas prácticas que se incorporan consensualmente y que obedecen a las creencias, sentimientos y valores de la sociedad.

Los legisladores deben orientar su comportamiento hacia la plena consecución de los principios parlamentarios.

El principio de deliberación es el núcleo fundamental del órgano legislativo, pues es el ágora donde los problemas públicos se analizan, discuten y solucionan; y, para que ello sea posible, los participantes deben practicar los valores de la tolerancia, respeto, pluralismo y eliminar cualquier forma de discriminación. Asimismo, todos los legisladores tienen amplia libertad de expresión con la única limitación de observar, a cabalidad, la legislación parlamentaria.

Ahora bien, la deliberación parlamentaria es inmanente a la democracia, por lo tanto, su adecuado ejercicio asegura la legitimidad de este régimen. Para ello, se debe responder la pregunta, ¿en qué relación se encuentran la mayoría y la minoría con la voluntad soberana del pueblo? Ambas deben manifestarse sin entorpecerse mutuamente. Es la oposición, en las democracias, un órgano de la soberanía del pueblo tan vital como el mismo gobierno. Pero, ¿cómo conciliar la unidad con el dualismo del poder y la oposición? Resolverlo es necesario para que la legitimidad alcance plenitud. Se hace necesario que la mayoría no sea una minoría disfrazada de mayoría por la violencia y el fraude, sino una mayoría real, y que la minoría esté en condiciones de ejercer una oposición seria y fecunda con la ayuda de un sistema sólidamente establecido de libertades políticas: de prensa, palabra y asociación, así como la garantía de la libertad de sufragio, o sea, que la voluntad del pueblo no se vea falseada por la coerción, intimidación y corrupción¹⁷⁶.

La oposición no debe entorpecer el ejercicio del poder, sino criticarlo y con ello, fortalecerlo y permitir que la legalidad siga firme para que dentro de ella pueda estar, de lo contrario, se convertiría en lo mismo que combate. La minoría debe ser verdadera, expresar una corriente amplia y profunda de opinión y poder a

¹⁷⁶ Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, España, Tecnos, 1992, p. 196.

cada instante. En el respeto y por el respeto de esos límites recíprocos, el poder y la oposición se convierten en los dos órganos solidarios de la voluntad general única y unifican su dualismo. El fruto de la unificación es la adhesión de las masas a las instituciones de la democracia: adhesión necesaria para que la legitimidad democrática alcance la plenitud y cuyo vínculo más fuerte es el respeto. Un Parlamento puede y debe inspirar respeto por la calidad de sus miembros, por la altura de sus deliberaciones y por la sabiduría de sus decisiones y aparecer como una noble palestra de la inteligencia, de la elocuencia y de la devoción cívica al servicio del pueblo¹⁷⁷.

El principio de representación es el segundo pilar que sostiene al órgano legislativo, pues quienes ocupan un lugar en él tienen la responsabilidad de exponer los problemas de sus votantes en la palestra pública, pero a su vez, regular el conflicto político que deriva de la contraposición de intereses a partir de la construcción de bases comunes. Esta función, como ya lo hemos visto, está en claro déficit en nuestra democracia.

El principio de orden parlamentario, cabe recordar, es la forma en la que se garantiza que todos los legisladores tengan la oportunidad de exponer su posicionamiento. Dicho mandato, en nuestro Congreso, se observa pero el problema que subsiste es la falta de atención que se demuestra, pues hoy en día ya no hay una discusión apasionada, sino acuerdos previos y algunos oradores para cumplir el protocolo legal. De esta manera, es como el principio anterior y éste se han desvirtuado y ya no tienen el impacto que se desearía en una democracia constitucional.

Otro de los principios es el de información e investigación parlamentaria se refiere a la función del Congreso como contrapeso del Estado constitucional mexicano con el que se asegura el equilibrio entre gobierno y Parlamento al permitir la transparencia, la publicidad y el debate racional entre las distintas

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 200.

propuestas políticas. Así, se vincula el control parlamentario con el principio de legitimidad, pues un gobierno que respeta los derechos civiles y políticos es legítimo.

El objetivo del control parlamentario es materializar un puente entre el Estado y la sociedad civil. El primer destinatario del control es la opinión pública que habrá de formarse a partir de un criterio sobre la actuación del Gobierno si se toma en cuenta a los instrumentos de control parlamentario. Sobre el tema de control parlamentario y del poder en general, hablaremos en el próximo capítulo.

El principio de argumentación parlamentaria se debe entender como una norma que expresa valores superiores del Estado constitucional de derecho, pues la participación de todos los interesados en la deliberación o intervención cooperativa de los mismos interesados en la formación de decisiones sobre los asuntos públicos lleva a la racionalización del proceso argumentativo y de la decisión. La argumentación permite el entendimiento de los participantes, el respeto mutuo en el proceso, la asunción plena de la responsabilidad por la participación en el discurso y el control efectivo de la información y del conocimiento público compartido¹⁷⁸. Así, el principio de argumentación parlamentaria se concibe como una norma de carácter jurídico, político y ético que el órgano parlamentario debe observar para que con la participación de los interesados en condiciones de libertad e igualdad, conforme a los procedimientos establecidos, se argumente y decida legítima y racionalmente los asuntos de sus competencias; además de que tiene como precondition, el reconocimiento y eficacia de los derechos humanos¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Vega Reñón, Luis, *Si de argumentar se trata*, 2ª Ed., España, Montecinos, 2007, p.288 citado en Piña Reyna, Uriel, "El principio de argumentación parlamentaria. Estudio novedoso para el quehacer congresual" en Eraña Sánchez, Miguel (coord.), *Los principios parlamentarios*, Porrúa, México 2010, p.122.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 123.

El principio de transparencia y publicidad parlamentaria que debe observar el órgano legislativo es vital para la democracia, porque implica la responsabilidad para actuar conforme los intereses de los representados y sujetarse a una rendición de cuentas. En el sistema político mexicano hay una erosión de la confianza en la función parlamentaria, en virtud de que el ciudadano se siente alejado del trabajo del Congreso y no ven la posibilidad de ejercer un control sobre las decisiones de sus representantes. Asimismo, la crisis de representatividad y de prestigio de los partidos políticos incide negativamente en el Parlamento.

Los problemas estructurales que genera la falta de exigencia de rendición de cuentas por parte de los actores sociales que deberían estar interesados, empeoran cuando los cargos ganados se obtuvieron gracias a poderosos actores políticos y económicos que a un proceso de decisiones consientes e informadas por parte del electorado, teniendo como efecto la crisis de legitimidad por la falta de confianza institucional.

Como dijimos, Habermas también hace énfasis en los esfuerzos realizados para obtener el reconocimiento del orden político, la legitimación del orden político. En otras palabras, el principio de legitimidad o justificaciones del poder como lo denomina Guglielmo Ferrero.

La correcta observancia de los principios parlamentarios legitima al orden político, es decir, la ciudadanía otorga su reconocimiento a la institución legislativa al cubrir las expectativas normativas, sociales y políticas que se depositan en ellos. Esto es así, en virtud, de que el órgano se vuelve eficaz al lograr la estabilidad y gobernabilidad del sistema político pues, cuando se ejerce la facultad de crear y modificar el marco jurídico para adecuarse a la realidad, se garantiza la validez, legitimidad y correspondencia del trabajo parlamentario con ella.

En otras palabras, hay eficacia cuando el trabajo parlamentario reduce la distancia entre el modelo desde el que funciona, la calidad de los productos que ofrece y la realidad social a la que los dirige; además de que la eficacia, en su dimensión política, se correlaciona con la capacidad de procesar intereses y líneas políticas de adscripción plurales, lo que hace que los grupos parlamentarios defiendan pareceres y aspiraciones de la ciudadanía. El buen resultado se obtiene cuando se mantiene una distancia entre móviles externos a la práctica parlamentaria y los intereses públicos. Asimismo, la deliberación debe extenderse tanto tiempo como sea necesario para permitir el análisis del tema con cuidado y permitiendo las opiniones de todos los legisladores y la asimilación social. Así se tomarán las mejores decisiones para el bien de la sociedad¹⁸⁰.

El análisis dual que hemos emprendido sobre el concepto de legitimidad, nos lleva ahora a explicar la legitimación del orden político. En este sentido, Habermas dice que ésta sirve para emplear el poder político de tal manera que los valores constituidos de las identidades de la sociedad se realicen; Guglielmo Ferrero se refiere a ella como principio de legitimidad o justificaciones del poder, es decir, el derecho de mandar.

Este último autor dice que los principios de legitimidad humanizan y dulcifican al poder porque están de conformidad con la naturaleza el de ser aceptados sinceramente, como razonables y justos, por todos los que mandan y por la mayoría, al menos, de los que obedecen. El poder es la manifestación suprema del miedo; actúa como arma, es una defensa contra dos miedos de la humanidad: la anarquía y la guerra. La coerción puede doblegar a los hombres a la obediencia, pero también puede provocar la revuelta. Esta incertidumbre que generan tales actos de fuerza es la más complicada cuestión porque así las personas tienen miedo hacia quienes los gobiernan, pero los gobernantes

¹⁸⁰ Sánchez González, Mónica Elivier, "El principio de eficacia parlamentaria. Estudio sobre la resignificación de la eficacia en las funciones camerales", en *Ibidem*, pp. 196-199.

tienen el mismo temor. La revolución siempre está latente aunque su contención tiene mucho que ver con que la autoridad haya surgido del convencimiento y voluntad colectiva y no de la fuerza de su imposición¹⁸¹.

Los Estados Constitucionales Democráticos, como el que pretende ser el Estado Mexicano, tienen como principio de legitimidad la delegación del poder en el pueblo, lo cual significa lograr la igualdad de condiciones para la participación efectiva de los ciudadanos y la garantía efectiva de las libertades políticas, además de que la naturaleza y actividades de las instituciones políticas estén orientadas a ello. En este punto, es preciso mencionar que un principio de legitimidad no puede ser una farsa: debe contener un núcleo sustancial y ser una realidad, algo efectivo y eficiente. En nuestro caso, el único elemento que subsiste es que el Estado tiene un órgano constitucional autónomo que organiza las elecciones para que los ciudadanos ejerzan el voto, es decir, el elemento procedimental formal de la democracia sí existe en nuestro país, pero en su dimensión material tiene un claro déficit.

Un buen gobierno, uno legítimo con instituciones que gocen de credibilidad social es el que hace lo que tiene que hacer y lo hace bien y el que consigue llevar a efecto una obra de bien público. Se prevé que el gobierno será útil, cuando los medios de acción, por su propia fuerza y estructura, parecen apropiados y proporcionados al objetivo perseguido. El poder justo nace para proporcionar a los hombres, lo que a éstos les hace falta. La ausencia de este poder o su maleficencia es el signo de su mala estructura, y demuestra que el poder no es apto para realizar aquello para lo cual fue constituido.

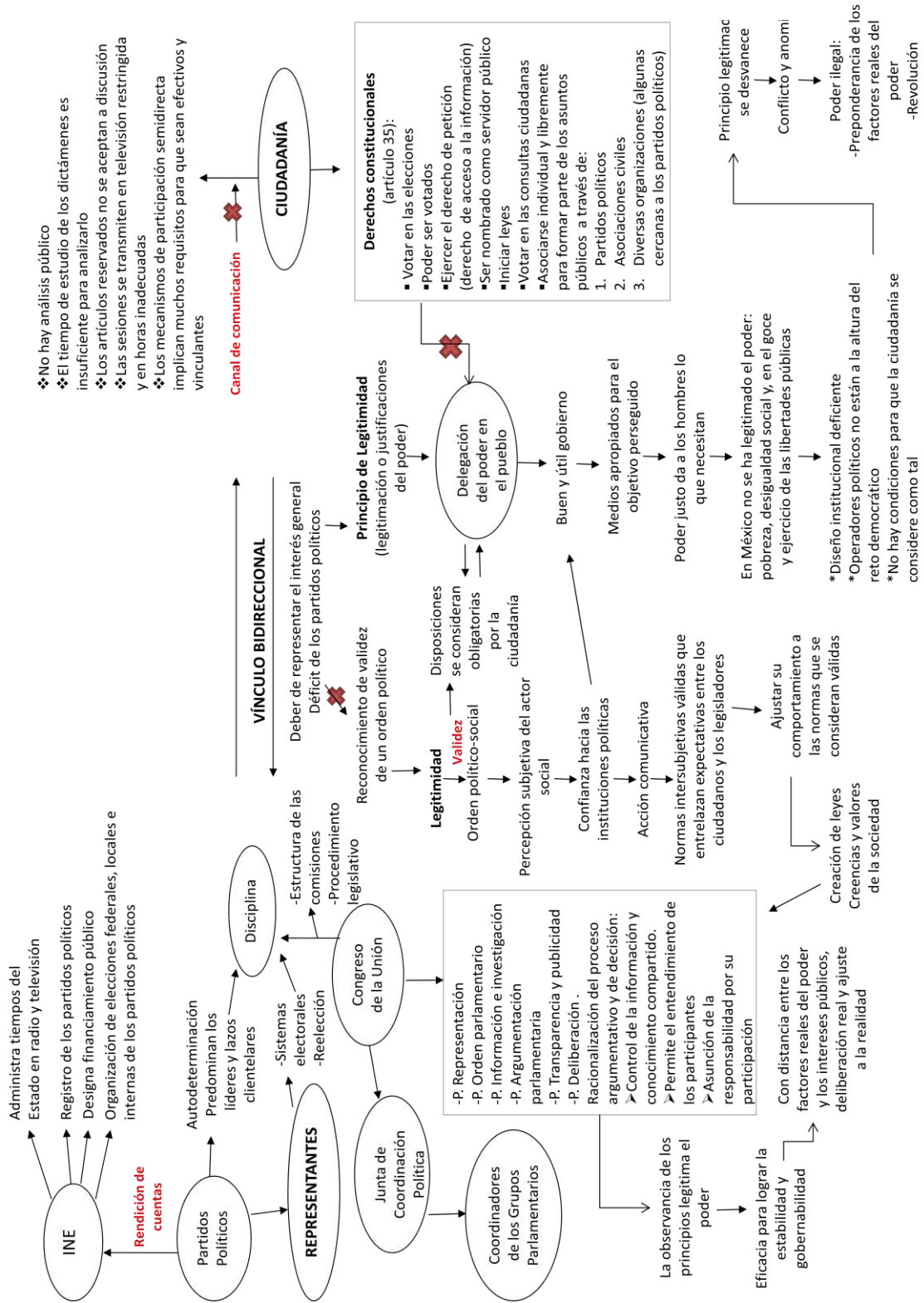
El poder en México ha buscado ser justo, pero ha sido sólo un deseo intelectual y un vicio práctico; la pobreza y la desigualdad material, así como en la distribución y ejercicio de las libertades políticas son las sombras que no han permitido que la legitimación del poder se consolide porque, sí la soberanía

¹⁸¹ Ferrero, Guglielmo, *op.cit.*, p. 45.

nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste y tiene la facultad para modificar su forma de gobierno, ¿qué sucede cuando el diseño institucional es deficiente, los operadores políticos no están a la altura del desafío democrático y, no existen las condiciones para que la ciudadanía despierte y tenga plena conciencia de sus derechos? El principio legitimador es una simulación, envejece y el sistema se destruye a sí mismo cuando el pueblo se desvanece. El efecto es el conflicto y la anarquía, precisamente lo que el principio legitimador quiere evitar. La sociedad se revela o adquieren protagonismo los poderes más fuertes que desplazan al del Estado, se vuelve una anarquía y se oprime al pueblo, se vuelve ilegal el poder.

Ante este panorama de crisis democrática, la dimensión formal-procesal ya no es suficiente, la ciudadanía ya no se conforma con el voto, aún menos cuando las instituciones no obedecen, cabalmente, a los principios que les dieron origen; exige una mayor participación y el sistema político de cada país debe ofrecer opciones que se ajusten a los valores constituidos de las identidades sociales que subsisten en cada Estado. En el mundo, se han propuesto mecanismos de participación ciudadana con vocación de democrática directa, los cuales, han sido adoptados por México a nivel federal y estatal con diversos resultados. Al análisis de dicho tema, dedicaremos el próximo capítulo.

Figura 2. Comunicación entre la ciudadanía y los representantes



Capítulo IV. La Participación Ciudadana. Sustentabilidad jurídica, política y social en el diseño constitucional mexicano

4.1 El ciudadano. Su conceptualización

El modelo preponderante que en la actualidad se sigue para constituir el orden estatal es un sistema formalmente democrático que sintetiza el procedimiento mediante el cual se toman decisiones colectivas, es decir, los mecanismos representativos como vínculos entre los que ejercen funciones de poder y la ciudadanía, revestidos de reglas, valores y principios que caracterizan al constitucionalismo moderno cuyo fin es limitar y regular el poder con un determinado diseño institucional.

Bajo ese contexto, la democracia representativa formal concibe al ciudadano como un cuerpo electoral cuya acción política se circunscribe al sufragio y la aspiración a cargos de elección popular a través del sistema de partidos políticos que les permitan ocupar un lugar en los órganos de representación y, así, poder decidir e instrumentar las soluciones a los problemas y asuntos de interés común.

Dicha concepción, ha sido resultado de un largo peregrinar de ideas, debates y luchas que nos permitió como humanidad, sobre todo, a la civilización occidental, superar la etapa monárquica y esclavista. De esa manera, los argumentos de las distintas corrientes del pensamiento humano formaron parte de una cosmología de la teoría democrática cuyo objetivo principal era proteger las libertades de los ciudadanos y su individualidad frente al gran *leviathán*. Sin embargo, la concepción del ciudadano es la de un ente cuya actuación es vertical y descendente dirección gobernante-gobernado y por ende, pasiva, en virtud de dar mayor importancia a la esfera privada que a la pública.

Desde otro punto de vista, la democracia representativa, como se demostró en el segundo capítulo, no resuelve por sí misma todos los desafíos de la convivencia social, pues con independencia de los procedimientos que le dan

vigencia a la expresión de la voluntad de la mayoría, esencia fundacional y funcional del Estado, necesita de una dimensión sustancial, para que tanto el contenido de las normas, como su valor intrínseco que vinculan los derechos fundamentales y demás valores axiológicos, otorguen validez y legitimidad al orden constitucional y normativo del Estado.

Ahora bien, si tomamos en cuenta la visión dicotómica de la democracia constitucional, se debe pensar en el ciudadano como un ente cuya actuación debe ser horizontal respecto a sus conciudadanos, y vertical en ambos sentidos respecto a sus gobernantes, es decir, es un sujeto titular de derechos en sentido amplio y tiende a participar activamente en los asuntos públicos de la *polis*.

La dimensión sustancial de la democracia coloca a los derechos fundamentales como el eje vertebral de la esfera pública del Estado constitucional a partir de las necesidades básicas cuya satisfacción es condición de la convivencia civil y a la vez, razón social del Estado. Posición que sostiene Luigi Ferrajoli cuando describe el paradigma de la democracia constitucional.

Bajo esa tesitura, Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales “*son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar...*¹⁸²”.

De esta definición se deben destacar tres elementos clave: el primer elemento a analizar es el concepto de derecho subjetivo; el segundo, es que corresponden a todos en cuanto a personas y tercero, que sólo se pueden restringir por no contar con el estatus de ciudadano o no tener capacidad de actuar.

¹⁸² Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta, 2001, pp. 19.

Respecto al primer elemento, derecho subjetivo, la teoría del Derecho ha considerado al Derecho Subjetivo como la parte correlativa al Derecho Objetivo, es decir, la norma jurídica le otorga o reconoce la facultad o poder de hacer valer sus propios derechos, limitar los ajenos o exigir cierto comportamiento de los órganos jurisdiccionales. También, le corresponde el deber jurídico de someterse al mandato normativo cuando el caso concreto así se lo exija, es decir, el derecho subjetivo es una relación entre un sujeto facultado y otro obligado conforme a una disposición normativa.

Ferrajoli, explica que en su definición, por derechos subjetivos se entiende *cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica*. En el mismo sentido, Robert Alexy¹⁸³ los concibe como un sistema de posiciones jurídicas fundamentales cuya base es una triple división de las posiciones que han de ser designadas como derechos: derecho a algo, libertades y competencias.

Los derechos humanos como derechos de algo se componen de tres elementos: el titular del derecho, el destinatario del mismo y el objeto del derecho. Dentro de este último se distingue entre dos tipos de acciones: 1) un derecho a acciones negativas o cuando el Estado tiene una obligación de no hacer y 2) un derecho a acciones positivas cuando el Estado tiene una obligación de hacer. Cuando se trata de libertades, esta dualidad se traduce a que el Estado, tiene el deber de llevar acciones positivas a favor de las libertades a través de prever un procedimiento o mecanismo para la defensa, resarcimiento y garantía de respeto a cada libertad y, al mismo tiempo, el Estado debe mantener un actuar omiso por parte de sus autoridades con el que haga posible la no afectación de esa libertad prescrita en la norma.

¹⁸³ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, versión castellana: Ernesto, Garzón Valdés, revisión: Ruth Zimmerling (título original: *Theorie der Grund Rechte*), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, citado en Jiménez Solares, Elba, *Tratados Internacionales de Derechos Humanos. ¿Derecho uniforme u orden público general?*, México, Editorial Flores, 2015, pp. 33-38.

El segundo elemento importante de la definición de Ferrajoli es la universalidad de los derechos fundamentales. La forma en que están redactados los preceptos que contienen derechos indican si su extensión es *erga omnes*, tanto para los titulares como para los destinatarios, en otras palabras, si son oponibles a toda persona, grupo y al Estado o si sólo afectan a una parte de sus miembros; en el primer caso se habla de derechos fundamentales; en el segundo, de otro tipo de derechos como los patrimoniales.

Cabe mencionar, que los derechos fundamentales también tienen como características que los distinguen de otro tipo de derechos reconocidos u otorgados por el orden constitucional o normativo, ser exigibles, pues al ser derechos públicos subjetivos vinculan a todos los poderes del Estado y son eficaces frente a terceros; inalienable e imprescriptibles, es decir, no pueden ser transferidos a otras personas y no se adquieren ni se pierden por el transcurso del tiempo; indisponibles, el legislador únicamente puede limitarlos por razones fundadas y estrictamente necesarias sin afectar el núcleo esencial del derecho o derechos en cuestión y, son indivisibles e interdependientes, en virtud, de que la violación de un derecho afecta el ejercicio de otro.

Finalmente, el tercer concepto es estatus, mismo que Ferrajoli lo entiende *como la condición de un sujeto respecto a su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas*. Estas condiciones son tres: ser persona, ciudadano y tener capacidad de obrar. El primero, no exige ninguna cualidad para ser considerada como persona; la ciudadanía obedece a razones de edad y residencia; el último, se concibe en sentido negativo, pues sólo quienes por cuestiones de edad, de condición de salud mental o situación jurídica específica pueden no gozar de la capacidad de actuar.

Más, el concepto de “ciudadanía” tiene tres dimensiones, una de ellas es el estatus legal que dota al sujeto de derechos y obligaciones. Las otras son una

condición política, el *zoon politicon* de Aristóteles que podrá intervenir en los asuntos públicos de la *polis* y, una pertenencia a una comunidad fundada en la cohesión y solidaridad del grupo¹⁸⁴.

Las tres dimensiones están implicadas una respecto a la otra en relaciones complejas, aunque las teorías políticas contemporáneas le den más importancia a uno u otro elemento en su definición de ciudadanía.

Para ilustrar lo antes dicho, permítaseme apuntar algunas definiciones de ciudadano y sus características para, posteriormente, fijar una posición propia respecto este tema¹⁸⁵.

John Rawls argumentó que el ciudadano “liberal” *es un ciudadano libre e igual, que disfruta de un status de igual ciudadanía, y coopera a lo largo de su vida en una sociedad bien ordenada*¹⁸⁶. En donde el status igualitario de ciudadanía significa que un sujeto tiene libertades básicas iguales, oportunidades equitativas y, un mínimo de bienes primarios – recursos y riqueza- para todo ciudadano, en especial para los peor situados. Asimismo, el ciudadano tiene como deber, la civilidad y el desarrollo de virtudes políticas que favorezcan la cooperación social.

Un segundo modelo de ciudadanía, el libertario, representado por Robert Nozick parte de la máxima “el hombre tiene derechos”; todos los hombres libres e iguales deben vivir en condiciones que permitan desarrollar y potenciar su libertad, que es la esencia de toda persona. Razón por la cual, el Estado será

¹⁸⁴ Peña, Javier, “Nuevas perspectivas de la ciudadanía” en Quesada, Fernando (Ed.), *Ciudad y Ciudadanía. Senderos contemporáneos de la filosofía política*, Madrid, Trotta, 2008, p. 232.

¹⁸⁵ El breve apunte sobre el ciudadano bajo la óptica de algunas de las teorías políticas está basado en la tesis doctoral de Benítez Romero, María Benita, (Director: Dr. Juan Maldonado Gago), *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: Modelos propuestos y su debate*, Madrid, Facultad de Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I, Universidad Complutense de Madrid, 2004.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 160.

mínimo, las pertenencias de las personas se deberán a principios retributivos y, las personas sólo serán clientes del Estado.

Por otro lado, se presenta el tercer modelo de ciudadanía, el republicano, cuyo origen se encuentra en la Antigua Grecia y Roma; por lo que, sus ideales, principios y fines tienen una importancia perenne cuando se debate la redefinición inacabable e inabarcable del *demos – krâtos*.

Los rasgos a destacar en este modelo son: que el ciudadano, al ser el elemento material imprescindible de la República, su papel es más activo; se considera que la ética y la política pueden estar unidas; la formación ciudadana es básica para responsabilizar a los sujetos de los asuntos públicos y que puedan llegar a tener la misma importancia que sus intereses privados.

Llegados a este punto, las tesis de Jürgen Habermas a lo largo de sus obras y como se ha visto en otras partes de este trabajo, da fundamento a la visión participativa de los sujetos dentro de una organización social y política basada en el constante intercambio del discurso. Veamos a continuación, brevemente, algunas líneas argumentativas que nos permitan vislumbrar su concepción de ciudadano.

La reconstrucción normativa de la ciudadanía consta de dos partes: el sistema de derechos y los principios del Estado de Derecho.

En lo que toca al sistema de derechos, el eje central de la democracia constitucional son los derechos fundamentales, pues tienen triple función: limitan y controlan la actividad estatal, brindan expectativas normativas positivas y negativas a sus titulares y, el sistema opera con un proceso horizontal donde los ciudadanos se reconocen, recíprocamente, derechos de los que también son sus autores.

Se proponen distintas categorías de derechos, mismos que se pueden agrupar en los que garantizan la autonomía privada como es la exigencia de

cumplimiento y protección jurisdiccional de los derechos individuales; los que garantizan que el principio democrático se aplique en el contexto de autonomía política, fundándose el estatus de ciudadanos libres e iguales y, los derechos sociales, vinculados con la autonomía privada de los ciudadanos.

Cabe destacar que para la teoría discursiva del derecho de Habermas, sólo los derechos políticos de comunicación y participación política fundan el status de ciudadano libre e igual, pues a partir de ellos surgen los derechos decididos por todos. Consecuencia de esto es que el sistema de derechos institucionaliza la formación racional de la voluntad política y surge la necesidad de estabilizar y consolidar los derechos por medio del poder político.

El Estado de Derecho, el otro aspecto de la teoría de la reconstrucción normativa de la ciudadanía, debe de cumplir con la función de institucionalizar el uso público de las libertades comunicativas y la regulación de la transformación del poder comunicativo en poder administrativo. En otras palabras, de los espacios autónomos de deliberación e intercambio informal de ideas, el diseño institucional debe permitir que la soberanía popular expresada en la participación ciudadana, se encaucen hacia la producción de leyes que se den así mismos.

En síntesis, para el modelo republicano el ciudadano libre e igual es un sujeto que tiene derechos y obligaciones que participa activamente en los espacios públicos formales e informales con el fin de acordar y lograr las mejores condiciones para su convivencia en la comunidad jurídica y social en la que se desarrolla.

Otro de los modelos, la ciudadanía comunitaria, conceptualiza al ciudadano como el miembro libre e igual de la sociedad política que se identifica y relaciona con ella como si fuera una comunidad. La identidad es universal e íntima; toda persona pertenece a un grupo que otorga al individuo un horizonte de significado compartido y ayuda a reforzar los vínculos y lazos sociales.

Finalmente, el modelo de ciudadanía social tiene como presupuesto la tensión entre la igualdad y reciprocidad que entraña la ciudadanía en el plano legal y político, y la desigualdad material existente entre los ciudadanos. T. H. Marshall, desarrolló en su ensayo “Ciudadanía y clase social” este concepto y dice que mientras la ciudadanía civil comprende los derechos de libertad, la social abarca el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico; no obstante, reconoce que la economía de mercado no ha permitido garantizar la igualdad material, pero al menos, desde el Derecho, se trata de igualar el estatus del ciudadano.

Expuesto lo anterior, es importante destacar que todos los modelos ven al ciudadano como un elemento esencial para la existencia y funcionamiento de la organización política y jurídica de que se trate; la libertad y la autonomía individual y colectiva son las cualidades básicas del sujeto político y que el vivir en sociedad, implica ser sujeto de derechos y obligaciones. Ahora, la diferencia, estiba en la percepción de la intensidad e implicaciones de la igualdad que debe reconocérseles a todos los ciudadanos.

Desde mi perspectiva, las teorías políticas, en la mayoría de sus planteamientos, no son excluyentes entre sí. Tomando en cuenta esto, propongo una definición de ciudadano:

Es el individuo sujeto de derechos y obligaciones reconocidos en el orden constitucional y normativo, creado éste en concordancia con la voluntad general de los destinatarios de la norma, que actúa como agente que puede crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, políticas o sociales por consecuencia de su acción deliberativa y participativa en el conjunto de procesos que ocurren dentro de su comunidad, mismas que están condicionadas por la intensidad de cohesión y solidaridad como grupo, así como de la experiencia y conocimiento de sus relaciones históricas como sociedad.

A continuación analizo los elementos que componen esta definición.

Un ciudadano es una persona que por razones de nacimiento forma parte de la comunidad del país o bien, que por diversas circunstancias, reside en suelo nacional y llevó a cabo el procedimiento de naturalización. Además, cumple el requisito de mayoría de edad que en el caso de México es a los 18 años.

La cualidad de ciudadano, lo hace ser sujeto de derechos y obligaciones, los cuales, se regulan en las leyes bajo ciertos procedimientos, reglas y principios que, generalmente, tienden a buscar el bien común.

Así mismo, la creación del orden constitucional y normativo, se circunscribe al principio fundacional de toda democracia: la soberanía nacional y popular que residen esencial y originariamente en el pueblo, es decir, es la voluntad general de los destinatarios de la norma la que puede crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, políticas o sociales a través de los poderes públicos que se instituyen para el beneficio del pueblo.

Cabe mencionar, antes de seguir con el análisis de los elementos de la propuesta de definición de ciudadano, que existe una diferencia esencial entre soberanía nacional y popular. Soberanía nacional es una cualidad del Estado Mexicano oponible a otros Estados, en cuanto que éstos tienen obligación de reconocer y respetar la autonomía de aquél para gobernarse a sí mismo conforme el orden jurídico que de sus instituciones emanen y se ejecuten.

No obstante lo anterior, el Estado Mexicano forma parte de la aldea global, lo cual implica que tanto el aparato estatal como su población, mantienen una dinámica de intercambio cultural, de información y comercial. Asimismo, el orden mundial ha erigido instituciones de tipo supranacional que buscan armonizar los principios y reglas básicas de la convivencia entre países para evitar guerras y conflictos que afecten la estabilidad de la humanidad.

Hasta hace algún tiempo esta era la función de organismos y cortes internacionales; ahora, por la importancia que ha adquirido el reconocimiento y

la eficaz protección de los derechos humanos, muchos de los países han firmado instrumentos internacionales para autorizar que la legislación y los criterios formados en esta materia sean parte del derecho interno. Tal es el caso de México cuya Constitución Política, en los artículos 1° y 133, así lo establece.

Los acuerdos a los que se lleguen en instancias internacionales, no vulneran la soberanía nacional, pues al negociar los mejores intercambios entre los países, el Estado Mexicano persigue el bien común para su población bajo una estricta observancia al Estado Constitucional de Derecho. El problema comienza cuando los representantes se ciñen a intereses comerciales, fundamentalmente, de la hegemonía mundial en perjuicio del pacto social consensuado entre gobernados y gobernantes del país de que se trate.

Ahora bien, la soberanía popular es el principio esencial que legitima a quienes actúan en representación de México dentro del concierto de naciones, es decir, por medio de la voluntad popular se elige a las autoridades que nombrarán a las personas que actuarán en nombre del país. Aún más preciso, el pueblo decide quiénes ejercerán el poder y sobre qué bases actuarán. El Estado en su conjunto tiene la obligación de ajustarse a los acuerdos colectivos, en caso contrario, se arriesga a la inestabilidad social e incluso, a una innecesaria intervención extranjera.

Siguiendo con nuestro tema, la soberanía popular, es necesario conocer su alcance dentro de nuestro texto fundamental.

Conforme al artículo 39 constitucional, el pueblo mexicano tiene el poder soberano de ser agente de cambio dentro de la *polis* y es detentador del inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. No obstante, dicha potestad jurídica no incluye ir en contra del Estado; así lo establece el artículo 136 de la Carta Magna, pues la Constitución Política, es decir, el pacto social, no perderá su fuerza por alguna rebelión y, cuando se establezca un

gobierno contrario a los principios que ella sanciona, en cuanto el pueblo recobre su libertad, se restablecerá el orden constitucional y se juzgarán, conforme a las leyes mexicanas, a los que propiciaron la rebelión.

Las reformas constitucionales se llevarán a cabo según el proceso que mandata el artículo 135: una mayoría calificada de los integrantes del Congreso de la Unión y la mayoría de las entidades federativas deciden los cambios a la Constitución y, mediante el procedimiento legislativo, las reformas, adiciones o abrogaciones al marco normativo.

Antes bien, queda claro que ningún régimen jurídico reconocería el derecho a la revolución porque entrañaría un factor latente para la autodestrucción y por ello, la Constitución Política determina bajo cuales procedimientos se pueden ejecutar los cambios al orden normativo mexicano. Sin embargo, como dice Jorge Carpizo, su fundamento no es legal, sino sociológico y ético; cuando un orden jurídico deja de satisfacer las necesidades, aspiraciones e ideales de una comunidad, cuando él se convierte en opresión, entonces nace el derecho a la revolución, pero no como un facultad jurídica, sino como un derecho de vida, de la realidad¹⁸⁷.

Respecto al derecho a la revolución, el ilustre pensador mexicano del siglo XX, Ricardo Flores Magón, escribía en el Periódico Regeneración de fecha 10 de septiembre de 1910¹⁸⁸:

Desde lo alto de su roca el Buitre Viejo acecha. Una claridad inquietante comienza a disipar las sombras que en el horizonte amontonó el crimen, y en la lividez del paisaje parece adivinarse la silueta de un gigante que avanza: es la insurrección (...)

¹⁸⁷ Carpizo, Jorge, "Constitución y revolución", México, *Estudios constitucionales*, UNAM, 1980, pp. 43-63.

¹⁸⁸ Pasaje tomado de Flores Magón, Ricardo, *Antología*, México, UNAM, 2010, Biblioteca del Estudiante Universitario no. 93, pp. 3-5.

Bendito momento aquel en que el pueblo se yergue. Ya no es el rebaño de lomos tostados por el sol, ya no es la muchedumbre sórdida de resignados y de sumisos, sino la hueste de rebeldes que se lanza a la conquista de la tierra ennoblecida porque al fin la pisan hombres.

El derecho de rebelión es sagrado porque su ejercicio es indispensable para romper los obstáculos que se oponen al derecho de vivir (...)

La rebeldía es la vida; la sumisión es la muerte ¿Hay rebeldes en un pueblo? La vida está asegurada y asegurados están también el arte, la ciencia y la industria. Desde Prometeo hasta Kropotkine, los rebeldes han hecho avanzar a la humanidad (...)

Humanidad y movimiento, creación y destrucción son las fuerzas constantes que mueven a nuestro universo más cercano. Detener su dinámica es luchar contra los molinos de viento de Don Quijote de la Mancha. El pueblo mexicano ha sobrevivido a la acción de los cinco soles: agua, fuego, aire, viento y, al movimiento, a las pequeñas muertes y renaceres, porque somos seres hechos de maíz, material resistente.

Los movimientos armados en México nos han cubierto de destrucción y muerte, aunque gracias a las ideas que les dieron origen y a la voluntad de quienes supieron darles fin, tenemos un país que ha sobrevivido y progresado en varios aspectos. No obstante, las revoluciones del siglo XIX y XX no han logrado la transformación social que nos permita ser un país sin tanta desigualdad, corrupción e impunidad.

Por lo tanto, la solución, en esta etapa de la vida nacional, es concientizar al ciudadano de su importancia como ser humano y como agente de cambio en los asuntos públicos de su comunidad. La consecución de ese objetivo implica reconocernos como sociedad y asumir que somos un pueblo pleno de sabiduría y de experiencia política. De ahí que la acción política deba ser participativa y deliberativa para estrechar los lazos que nos unen como sociedad con el fin de

conocer las aspiraciones colectivas y concretizarlas en reformas al pacto social y políticas públicas.

4.2 La participación ciudadana

4.2.1. Concepto de participar

La función nodal del ciudadano que se desprende de la definición que propongo es la de participar dentro de los procesos democráticos. A continuación se harán algunas referencias al concepto y su significado dentro de un Estado Constitucional Democrático.

Participar significa tomar o formar parte, compartir algo con alguien, así, siempre es un acto social. En las sociedades modernas todos participamos, incluso no llevando acción alguna, se pertenece a la masa decisoria al implicar un voto de confianza a quienes ejercen el poder.

Ser partícipes de todos los acontecimientos que ocurren en nuestro entorno tampoco es posible porque tenemos recursos limitados como el tiempo y se puede dedicar a la consecución de algún asunto personal; entonces, la verdadera participación se produce como un acto de voluntad de selección de oportunidades y abandono de otras opciones. De ahí, que los dos elementos primordiales de la participación sean: un conjunto de circunstancias específicas dentro de la vida social y política que rodea al ciudadano y, la voluntad personal de querer influir en la sociedad.

La participación en las sociedades modernas funciona en doble sentido: sirve para integrar a los órganos representativos y gubernamentales a través del sufragio ciudadano y, para que los ciudadanos influyan en las decisiones públicas así como en controlar y limitar a sus gobernantes.

Desde la perspectiva de la primera función, la palabra clave es representación y su relación con la participación. En los albores de la civilización occidental, ambos conceptos eran inseparables, en virtud, de que el ciudadano griego

estaba inexorablemente unido con la *polis*. Después, el desarrollo político hizo que se separaran y en la modernidad, la participación ciudadana conforma la representación política.

El puente entre la participación ciudadana y la representación política, ha ocurrido a través del sistema de partidos políticos y la conformación de Parlamentos en donde se debaten y proponen soluciones a los problemas de un Estado. Cuestiones que tratamos en el anterior capítulo.

Más allá de las tensiones que existen entre participación ciudadana y representación política, lo cierto es que las elecciones son, en principio, la forma en la que el poder dimanado del pueblo puede tener visibilidad e influencia para ser parte de los asuntos públicos. Más aún, es una condición que sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la pertenecen. Ser ciudadano es ser sujeto de derechos y obligaciones y haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes e influir en sus decisiones.

De lo anterior, parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación política, tomando en cuenta que las formas deben ser *todas aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernados y/o en las acciones tomadas por ellos*¹⁸⁹; en otras palabras, son las actividades legales que se apegan al juego democrático y tienen como propósito modificar o crear nuevas situaciones dentro de los márgenes del Estado y no rebelarse contra el poder estatal con el propósito de transformación total o destrucción del mismo.

¹⁸⁹ Verba, Sidney, et.al. "Participation and political equality. A seven nation comparison, USA, *University of Chicago Press*, 1978, p. 46 citado en Merino, Mauricio, *La Participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral (INE), Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no.4, 2010, p. 10.

En este tenor, las formas de participación se circunscriben en dos grupos que corresponden a lo que se mencionaba en líneas anteriores: las que sirven a la formación de órganos representativos y las que funcionan para influir en las decisiones públicas. En la primera clasificación están el ejercicio del voto y las actividades que se llevan a cabo en época electoral a favor o en contra de una de las opciones políticas que contienden; en la segunda, las actividades comunitarias o acciones colectivas, las que se derivan de un conflicto y, las acciones individuales que reconoce el orden normativo.

Dentro de la segunda clasificación, está la participación de los ciudadanos en organizaciones de la sociedad civil dedicadas a una causa común y, cuando surge un conflicto, el orden normativo de las entidades federativas, establece procedimientos para que la comunidad manifieste su inconformidad, la denuncie y las autoridades tengan la obligación de atenderla y darle solución.

Es importante subrayar, que la participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. Si no hay alguno de los dos elementos es otra forma de acción colectiva.

La historia mundial nos ilustra la anterior aseveración. Baste recordar las marchas organizadas por los gobiernos dictatoriales en las que los obreros asistían porque el patrón se los ordenaba. O bien, muchos de los países árabes son formalmente democráticos, sus constituciones reconocen derechos fundamentales y que el poder soberano reside en el pueblo; sin embargo, también se establece la ponderación entre las normas constitucionales y legales y, las determinadas por el Corán, que por cierto, si se lee la Constitución iraní o pakistaní, éstas últimas están por encima de aquellas, lo cual significa que, bajo la escuela de interpretación islámica de que se trate, por ejemplo, las mujeres no son totalmente iguales ante la ley y por lo tanto, su participación política no es plena.

Otra situación más cercana a nosotros, ha sido que en momentos de insurrección, la voluntad libre de los individuos se ve subsumida a la coerción colectiva y se ve disminuida su capacidad para aceptar o rechazar lo que se les pide. Aunque no sólo en tiempos de crisis, los sindicatos hoy en día, obligan a asistir a sus trabajadores a reuniones, mítines y marchas bajo amenaza de no mantener algunos beneficios por incumplimiento de deberes sindicales o, cuando grupos políticos sobornan a las personas para que los apoyen en sus eventos o mediante acciones en contra de rivales políticos y, cuando se le pregunta a la gente, generalmente, no saben el motivo por el que están ahí, salvo que, al final de la jornada, habrá una recompensa económica.

En efecto, la participación política que debe promover un buen gobierno para conocer la opinión sobre distintos temas que interesan a la ciudadanía, mantiene incólumes la voluntad del sujeto y el Estado Constitucional Democrático.

A su vez, la participación ciudadana con sus cualidades plenas, tienen tres funciones que benefician a los gobernados y a los gobernantes, a saber: 1) otorga legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; 2) posee un valor pedagógico y es un escalón en la construcción de una cultura democrática y, 3) contribuye a hacer más eficaces las decisiones y gestiones públicas, es decir, mejorar la calidad de la democracia¹⁹⁰.

4.2.2. Clasificación de las formas de participación

El siguiente aspecto a considerar es la clasificación que algunos autores han hecho de las formas de participación. La primera, se refiere a la distinción entre participación social, orientada a la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de los integrantes; comunitaria,

¹⁹⁰ Ziccardi, Alicia, "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local" en Canto Chac, Manuel (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, 2^a. reimp., México, Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del D.F, Secretaría de Educación del D.F, 2012, p.212.

representa el involucramiento del individuo en la acción colectiva para el desarrollo de la comunidad, suele identificarse con la beneficencia; política, cuando los ciudadanos participan a través de los mecanismos de la representación política y, participación ciudadana, forma de participar que Nuria Cunill la define como:

“(…) Es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la misma definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas¹⁹¹”.

La segunda forma de clasificación dice que hay participación institucionalizada, aquella que está dentro del marco normativo y su finalidad es que la ciudadanía forme parte de los procesos decisorios; autónoma, aquella en la que la ciudadanía participa a través de alguna asociación civil, por lo tanto, su organización es ciudadana; clientelística, aquella en que los grupos o individuos se relacionan con instancias de gobierno a través de intercambio de favores, generalmente, votos y, la participación incluyente o equitativa, aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de su pertenencia a algún grupo o preferencias.

En síntesis, todos los tipos de participación son importantes, pues el ciudadano hace suyo el espacio público y es agente de cambio. Sin embargo, nuestro interés se centra en el contexto jurídico, político y social de la participación ciudadana, la cual, tiene como características ser institucionalizada, autónoma e incluyente; así también, de los mecanismos que le dan viabilidad y cuyo

¹⁹¹ Cunill Grau, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991, en Villarreal Martínez, María Teresa, *Participación ciudadana y políticas públicas*, Décimo Certamen de Ensayo Político, México, Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, 2009, p. 32, visible en www.cee-el.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf.

fundamento legal está en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las constituciones de las entidades federativas como parte de las instituciones jurídicas de representación política y, cada ley especializada en la materia establece los procedimientos de cómo operan.

4.2.3 Niveles de participación ciudadana

La participación de la ciudadanía en las decisiones públicas es un proceso que depende del contexto social y político; razón por la cual, algunos autores sostienen que hay niveles de participación.

En este tenor, Sherry Arnstein¹⁹² propuso la escalera de participación, misma que junto a las versiones realizadas por otros autores nos permite ver prístinamente el nivel de involucramiento que tiene la ciudadanía en la toma de decisiones de la *polis*. A continuación se presenta una tabla que esquematiza la escalera de Arnstein.

Cuadro 5. Nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones¹⁹³,

Bajo			
No participación ciudadana	Receptor de Información	Manipulación de las masas. Pretenden justificar sus actividades con campañas informativas, encuestas parciales, páginas de internet, canales televisivos de	Son procesos de información unidireccional que pretenden sustituir la genuina participación en el diseño y gestión de los programas por una “educación” a modo.
Nivel de información			Mediante la manipulación y la propaganda, principalmente a

¹⁹² Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," USA, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224 citado en Guillen, Amalia, *et. al.*, "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana", México, *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), marzo 2009, pp. 179-193.

¹⁹³ Hambleton y Hoggett hicieron una adaptación de la escalera de la participación de Arnstein y, Brager y Specht realizaron el continuum de la participación. Para la elaboración de la tabla, me baso en estos modelos teóricos.

		paga.	través de medios de comunicación masiva, las autoridades buscan aceptación, apoyo y legitimación de sus acciones y programas para asegurar su cumplimiento, así como para reducir al mínimo, las incidencias de protesta.
<p>Medio</p> <p>Participación ciudadana</p> <p>Nivel de consulta e involucramiento</p>	Asesor y planificación conjunta	<p>Las autoridades rinden cuentas a través de medios electrónicos, audiencias públicas y ponen a disposición de la ciudadanía mecanismos de acceso a la información pública.</p> <p>Reciben la propuesta, la analizan, organizan y emiten los resultados de los ejercicios de consulta a la ciudadanía sobre el diseño y la gestión de programas públicos y decisiones estatales.</p>	<p>La comunicación entre gobernantes y la ciudadanía es bidireccional.</p> <p>Las autoridades escuchan a los ciudadanos a través de una red de consejos ciudadanos u otros medios de representación ciudadana.</p> <p>Miembros de la organización estatal someten a consideración popular leyes, reglamentos, planes y otras decisiones con el fin de obtener su aprobación o bien, incluso, los ciudadanos proponen las directrices que deben seguir las decisiones o los instrumentos legales que emitan los órganos del Estado.</p>
<p>Alto</p> <p>Control ciudadano</p> <p>Nivel de colaboración y apoderamiento</p>	Ejerce el control tanto por delegación como de manera autónoma	<p>La organización estatal se asocia con el público en cada aspecto de las decisiones públicas.</p> <p>También se someten a diversos instrumentos vinculatorios de</p>	<p>Se busca que la participación del ciudadano sea activa y el Estado busca interactuar con la sociedad en la toma de decisiones y en las soluciones de problemas.</p> <p>El ciudadano es protagonista de los diversos espacios públicos, bajo la orientación</p>

		control ciudadano y acatan las observaciones y decisiones del público.	de los órganos estatales.
--	--	--	---------------------------

En el caso del Estado Mexicano, los niveles de participación ciudadana no son homogéneos. Nuestro país es un mosaico de personas con distinta realidad socioeconómica y cultural; razón por la cual, en algunas regiones, la incidencia en los asuntos públicos es baja, en otras, media y en algunas comunidades que se rigen aún por usos y costumbres, la participación es alta.

Dentro de la interfaz socioestatal mexicana, es decir, *en el espacio de intercambio y conflicto donde se interrelacionan ciertos actores no casual, sino intencionalmente*¹⁹⁴, encontramos a la sociedad civil; los poderes del Estado y los servidores públicos; los consorcios de medios de comunicación masiva; las grandes corporaciones; las organizaciones religiosas y, los grupos del crimen organizado, entre otros.

Las relaciones o intercambios entre los actores sociopolíticos arriba citados, se enmarcan en un orden jurídico, histórico y político. Dichas interfaces, referidas a las relaciones entre los actores, a su vez, se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes a través de la imposición o de la negociación. En esta dinámica de juego de intereses es donde la ciudadanía puede ser activa y obtener beneficios o ser pasiva y adecuarse al vaivén volitivo y discursivo de los otros actores, de acuerdo a la cultura política mexicana.

¹⁹⁴ Hevia, Felipe y Insunza Vera, Ernesto, "Capítulo 1. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad-civil-Estado en México" en Olvera, Alberto J. (Coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010, p.61.

4.3 Modalidades de participación ciudadana institucionalizada

Es oportuno subrayar la diferencia entre participación política y ciudadana. La primera se refiere a la intervención de la sociedad como electores, que mediante su voto, designa quiénes ocuparán los cargos públicos dentro de los Poderes de la Unión o los respectivos en las entidades federativas para que tomen las decisiones públicas por medio de la representación. La participación ciudadana institucionalizada y no autónoma, se enfoca a normar mecanismos de democracia semidirecta para que el ciudadano intervenga en la planeación, diseño y ejecución de políticas públicas u otorgue su aval al marco normativo emitido por los órganos estatales.

Dentro de las modalidades de participación ciudadana están, por un lado, los organismos ciudadanos, es decir, los consejos, comisiones y comités consultivos; por el otro, están los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.

4.3.1 Organismos ciudadanos de consulta. La participación ciudadana dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática

Los consejos, comisiones y comités consultivos son tres maneras de intervención de los actores no gubernamentales en los asuntos públicos que tienen en común ser integradas por un conjunto de personas que opinan sobre temas de interés ciudadano general¹⁹⁵.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática son los consejos de desarrollo local o municipal a través de los cuales, los ciudadanos pueden intervenir en el diseño y gestión de las políticas públicas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁹⁵ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Colección Reflexiones sobre la Democracia, Serie Democracia y Participación Ciudadana, no. 1, 2013, p. 21.

Ante la inminente necesidad de incluir al pueblo mexicano en las decisiones públicas y de una Reforma del Estado de gran calado, en 1982, el gobierno instituyó una planificación concertada.

En este tenor, la planeación democrática, dice Rogelio Montemayor¹⁹⁶, fue un instrumento de trabajo y compromiso del régimen gubernamental encabezado por Miguel de la Madrid para atender las prioridades nacionales con los recursos disponibles y asegurar que los esfuerzos para enfrentar la crisis contemplen acciones encaminadas a modificar estructuralmente la economía.

Ahora bien, más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación es una práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales; por sí sola no resuelve los problemas pero permite disponer de mejores instrumentos.

La planeación concertada se formalizó en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y concretamente, en la Ley Nacional de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 26 constitucional establece que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan

¹⁹⁶ Montemayor, Rogelio, “El Sistema Nacional de Planeación Democrática”, México, *Revista de Administración Pública*, no. 55 y 56, Julio-Diciembre 1983, pp.21-33, visible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb2.pdf>.

nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

El mismo precepto, le otorga la facultad del Ejecutivo de convocar a la ciudadanía para manifestarse acerca de los temas que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo:

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”.

La ley reglamentaria establece que el Plan Nacional de Desarrollo, deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes de que el Presidente de la República toma posesión. Dentro de este periodo, la Administración Pública Nacional y el Congreso de la Unión, consultan a los diversos grupos sociales para que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan.

Así, la Ley Nacional de Planeación, en su artículo 20, dispone que las organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos, grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, participen como órganos de consulta permanente y en los foros consultivos que realice el Congreso de la Unión.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se realizaron consultas ciudadanas en la que participaron alrededor de 230 mil personas, de las cuales 129,299 fueron vía Internet; 37,871 por medio de propuestas físicas y digitales y, 61, 779 en forma de participaciones presenciales en alguno de los foros de consulta o mesas sectoriales.

Figura 3. Resultados de la encuesta vía electrónica sobre los aspectos que constituyen la base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo¹⁹⁷.

FIGURA A.2. ¿CUÁL DE LOS SIGUIENTES OBJETIVOS NACIONALES DEBERÍA SER TRATADO DE MANERA PRIORITARIA POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA?
(% de respuestas)

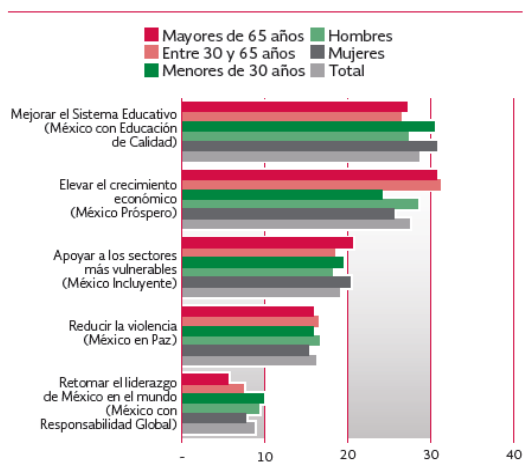
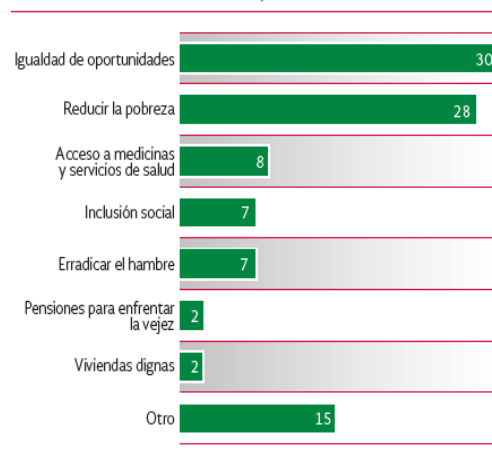


FIGURA A.4 ¿CUÁL DEBERÍA SER LA PRIORIDAD DEL GOBIERNO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS MEXICANOS?
(% de respuestas)



Se llevaron a cabo 44 foros de consulta en los que participaron 48,527 personas. Además, 5 Foros Nacionales, uno por cada meta nacional en donde especialistas y funcionarios delinearon los objetivos y estrategias para la consecución de un México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global; y, 7 Foros Especiales con la finalidad de escuchar a grupos que por su importancia merecen una atención especial.

Los resultados de las consultas y de los foros son incluidos e instrumentados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y regionales, los cuales, una vez que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, dice la Ley Nacional de Planeación, en su artículo 32, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

¹⁹⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo anterior a éste (2007-2012), participaron 131,918 personas. Hubo una campaña intensa para que la gente pudiera formar parte, la respuesta colectiva fue baja, pues el ejercicio se percibe más como un mero trámite administrativo y no como un medio de vinculación real con las decisiones públicas. Aún así, las organizaciones civiles y sociales atienden a la convocatoria para dejar constancia de sus demandas y propuestas.

La consulta es poco eficaz a nivel federal; sin embargo, tiene más sentido en los estados y municipios. Para cada uno de los niveles de gobierno, se reconoce a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) y municipal (Copladem) como instancias de coordinación del Sistema de Planeación Democrática en los dos niveles de gobierno¹⁹⁸.

Los Coplades se conciben como un espacio propicio que facilita la coordinación y concertación, para armonizar y dar congruencia a los planes y programas de cada gobierno estatal, con los demás ámbitos de gobierno y las necesidades de la sociedad civil. En otras palabras, estos espacios a nivel estatal permiten que el Ejecutivo Federal ejerza la facultad de convenir con los gobiernos de las entidades federativas, las actividades que desempeñarán dentro del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo sustento jurídico está en los artículos 33 al 36 de la Ley Nacional de Planeación.

La conformación y desenvolvimiento de estos Comités de Desarrollo está regulado en la ley de planeación de cada estado, pero se integran, en la mayoría de las entidades federativas, por un presidente que es el gobernador estatal; un coordinador general, funcionario del gobierno local; representantes

¹⁹⁸ Para exponer este tema, me baso en: Sánchez Mejorada Fernández, Cristina, “La participación ciudadana”, en Garza Gustavo y Martha Scheingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, tomo II. Desarrollo Urbano y Regional, 2010, p.632.

de los sectores social y privado, secretarías estatales y los representantes de los ayuntamientos de la entidad.

De los Comités se derivan los comités o subcomités sectoriales o temáticos que son los órganos complementarios de los Coplades. El trabajo de intercambio y diálogo entre gobierno y sociedad organizada se realiza en estos espacios.

Los Copladem son bifuncionales, en virtud de que son organismos de planeación municipal, además de operar como subcomités de los Coplades con las mismas funciones y atribuciones.

Como se puede observar, los comités tienen una fuerte dependencia con los ejecutivos locales. Asimismo, existe la falta de continuidad en los programas; mecanismos e instrumentos de participación *ad hoc* y, estructuras partidizadas, corporativas y poco flexibles y democráticas.

Dichas inconveniencias en la estructura y funcionamiento de los Comités, llevaron a la creación del Instituto Municipal de Planeación cuyo propósito fue hacer más eficiente la gestión municipal. Este organismo no forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y cuenta con mayor autonomía para poder responsabilizarse de la planeación del desarrollo municipal a más largo plazo. A final de cuentas, estos órganos alternos tampoco han logrado consolidarse y muestran los mismos vicios que los comités.

Ante el panorama funcional no muy favorable de la estructura de planeación, se han creado otros espacios y medios para que la ciudadanía participe, entre ellos, el presupuesto participativo, mecanismo de participación ciudadana que analizaremos más adelante.

4.3.2 Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Marco teórico

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es el principio ontológico de los derechos fundamentales políticos. Toda organización estatal tiene el deber de reconocerlos en su marco constitucional y normativo, así como gestionar su instrumentación y crear el contexto para su cabal ejercicio. De ello depende la calidad de la democracia y la legitimidad que gozan quienes ejercen el poder.

En la concepción y creación del Estado Mexicano, se contemplaron diversos instrumentos de participación del pueblo; sin embargo, la inestabilidad política y las diferencias ideológicas de un régimen a otro, hicieron inviable una comunicación constante y vinculante entre gobernados y gobernantes. Cuando se institucionalizó el poder fue en términos de autoritarismo investido de democracia. La población, más adelante, exigió el reconocimiento de sus derechos, razón por la cual, se iniciaron una serie progresiva de reformas políticas y algunas de Estado para abrir un canal discursivo autónomo y no clientelístico como venía siendo con la hegemonía partidista. De ahí, que surgiera el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

No obstante, el Sistema de Planeación, desde su creación hasta nuestros días, ha tenido un alcance participativo realmente simbólico, pues la falta de motivación e información de la población conlleva a que las personas que intervienen con sus opiniones, no constituyan ni el uno por ciento de los mexicanos.

En cuanto la participación política, los ciudadanos son considerados como electores, por un lado, o militantes y simpatizantes de los partidos políticos. El sufragio es la expresión de su voluntad y los recursos jurisdiccionales en materia electoral, el medio para denunciar violaciones al orden jurídico mexicano. Asimismo, los mecanismos de acceso a la información pública

constituyen una forma de control ciudadana, pero éstos carecen de una adecuada difusión y claridad técnica.

Como se puede ver, los instrumentos jurídicos y políticos de la democracia representativa no son suficientes. Se requiere implantar mecanismos de democracia semidirecta dentro de nuestro sistema de democracia constitucional para privilegiar el diálogo bidireccional; en otras palabras, asumir la tendencia de vivir bajo el régimen de democracia deliberativa.

En ese sentido, la reforma política más reciente (febrero de 2014), reconoció la importancia de la participación y deliberación ciudadana. La redacción del artículo 26, tal como la aprobó el Constituyente Permanente, es clara en este punto cuando dice que *“la planeación será democrática y deliberativa”* y, establece que la forma para cumplir estas dos características es mediante los mecanismos de participación que reconozca la ley para recoger las aspiraciones y las demandas de la sociedad.

La participación ciudadana es fundamental en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales. Permite que cualquier persona mayor de edad intervenga, por lo que nadie es discriminado por su apariencia, pertenencia a algún grupo o condición socioeconómica; en zonas con habitantes de pueblos originarios se rigen por usos y costumbres, esquema de participación que les da autonomía y se acerca a una democracia directa; afianza la equidad de género; la manifestación de ideas es la base de su funcionamiento, por lo que queda prohibido su silenciamiento por parte de las fuerzas represivas del Estado; los ciudadanos deciden sobre el patrimonio nacional y si bien el Estado es quien tiene la rectoría del desarrollo económico nacional, es la sociedad civil quien, mediante la elección libre de su profesión, desarrollo de habilidades, acceso fácil a formas de incrementar su productividad y sus decisiones financieras, marca el rumbo de la Economía nacional, pues dichas actividades concurren

con el sector público en una relación que debe ser de ganancia para ambas partes.

Por esa razón, es obligación del Estado crear instrumentos que a nivel municipal, estatal y federal permita la participación ciudadana. Al respecto, la mayoría de las entidades federativas incluyeron en su marco constitucional y normativo, desde el año 2000, figuras como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, principalmente y, a nivel federal se estableció, en la Constitución Política y leyes reglamentarias, las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

A continuación expongo el marco teórico de las figuras más importantes y comunes de participación ciudadana y, en el apartado siguiente, se analizará, desde una perspectiva fáctica, su desarrollo a nivel federal y en tres entidades federativas.

4.3.2.1 Plebiscito

Los plebiscitos son consultas populares que se han retomado a lo largo de la historia. En la Antigua Roma, en la época de la República, estos instrumentos eran medidas administrativas o legislativas, tomadas por los *consilia plebis* e inicialmente válidas sólo para la plebe; pero, a partir de una *Lex Hortensia* de 287 a. C., los patricios tuvieron que acatar los plebiscitos y se denominaron *leges*¹⁹⁹. Con esta potestad, los *plebes* protegían sus intereses colectivos.

Posteriormente, el plebiscito, se retomó en distintas épocas y países con el fin de fortalecer las decisiones de gobierno y la legitimación de la voluntad popular de dirección en el poder.

El significado de la palabra plebiscito por su origen etimológico emana de *plebi*, “del pueblo” mas *scitum*, participio pasivo de *sciscere*, “decretar, aprobar, tratar

¹⁹⁹ Margadant S., Guillermo F., *Derecho Romano*, 6° Ed., México, Editorial Esfinge, 1975, p. 52.

de saber”, es decir, “decreto del pueblo”²⁰⁰. Por otro lado, la Real Academia de la Lengua Española, en su segunda acepción dice que es *“la consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.”*

Elisur Arteaga lo define como *“la consulta que se realiza al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica”*²⁰¹.

En general, el plebiscito es un pronunciamiento popular sobre actos y decisiones del Poder Ejecutivo en torno a temas y asuntos gubernamentales y administrativos. A través del plebiscito, la autoridad somete un asunto de especial interés a la opinión de la ciudadanía para que ella apruebe o rechace la propuesta²⁰².

Como se puede deducir del concepto anterior, el plebiscito es una decisión súbita del pueblo mediante la cual, se crean disposiciones legales, por lo tanto, estamos ante una figura de democracia directa cuyos objetivos puede ser variados: desde la expresión más pura de soberanía popular que involucra ser copartícipe en la función constituyente y ratificar reformas constitucionales, hasta servir como medio de legitimación para que los gobernantes se perpetúen en el poder y no como un elemento que contribuya a mejorar la calidad de la democracia.

Al introducir mecanismos plebiscitarios dentro del orden constitucional, se corre el riesgo de que se debiliten las instituciones que ejercen contrapeso en las democracias representativas. Esto es así porque el plebiscito se enfoca en una

²⁰⁰ Gómez de Silva, Guido, “Plebiscito”, México, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 547.

²⁰¹ Arteaga, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, p. 90.

²⁰² Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 37.

respuesta binaria, sin posibilidad de matices, ni un proceso deliberativo sujeto a la negociación y a la generación de compromisos y acuerdos que sí son posibles en un Parlamento.

Además, si se convocara a este tipo de consulta para resolver distintas posiciones en materia de política pública, el Congreso perdería su razón de ser, porque implícitamente estaría renunciando para lo que fue electo y, consecuencia de ello, sería un desajuste en el sistema de pesos y contrapesos entre los órganos y poderes del Estado.

Bajo el mismo esquema, otro riesgo a considerar es el hecho de que las materias sujetas a plebiscito, pueden ser contradictorias entre sí y generar incertidumbre jurídica al no saber qué preceptos serán los aplicables.

En suma, el plebiscito no es una institución compatible con la democracia representativa y, en México, someter actos de gobierno a la voluntad del pueblo llevaría a fortalecer el presidencialismo y permitir la arrogación de poderes metaconstitucionales al titular del Ejecutivo.

4.3.2.2 Referéndum

El término referéndum proviene del siglo XVI, como una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, mismos que en esa época eran meramente distritos aliados.

Posteriormente, el concepto de referéndum fue modificado por los ideólogos de la Revolución Francesa, quienes crearon su propia versión de esta institución democrática, la cual consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda la Constitución que se quisiera promulgar. Así fue como la Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Constitución de 1793.

Desde entonces, se ha aplicado en Francia, Suiza, la Unión Americana y se ha extendido a Latinoamérica y a otros países europeos²⁰³.

La palabra referéndum viene del latín *referendum*, gerundio de *referre*, “referir”. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define, en su primera acepción, como “*el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone*”.

Un primer concepto de referéndum, se refiere a que es un procedimiento mediante el cual, el cuerpo de electores o ciudadanos de un Estado es invitado a manifestar su opinión sobre un acto legislativo o de carácter constitucional relativo a la vida del mismo.

Para J. Eduardo Andrade Sánchez, referéndum “*es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace un texto constitucional, legal o un tratado internacional*”²⁰⁴.

Al respecto, Diego Valadés sostiene que constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo²⁰⁵.

En general, el referéndum es un mecanismo de consulta mediante el cual, los ciudadanos manifiestan tanto su aprobación, rectificación o rechazo con el fin de implantar, modificar o derogar disposiciones constitucionales y legales de carácter legislativo o, aquellas que correspondan a reglamentos y decretos. En otras palabras, el ciudadano decide el estado legal de actos legislativos y administrativos como un medio de control constitucional.

²⁰³ “Referéndum”, Buenos Aires, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XXIV, 1987, pp. 190-195.

²⁰⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, 3ed., México, Oxford, 2005, pp. 63-64.

²⁰⁵ Valadés, Diego, “La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano”, *Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 277.

El referéndum se clasifica de la siguiente manera: por su naturaleza, es consultivo o deliberativo, según se pida la opinión de la ciudadanía, pero que no vincule a la autoridad o, cuando el pueblo decide si el parlamento debe tomar una medida y si una decisión tomada por el parlamento debe entrar en vigor, respectivamente.

Por su objeto, el referéndum puede ser constitucional, si la consulta se trata de la formación o supresión de alguna disposición constitucional o del texto constitucional o, legislativo, si se trata de la aprobación o no de alguna ley o reforma sobre legislación ordinaria.

El referéndum, por su fundamento jurídico, puede ser obligatorio o facultativo, es decir, en el primer caso, el orden normativo lo reglamenta como una forma de validez para ciertas normas; en el segundo, su realización depende de una autoridad o por iniciativa de un grupo de ciudadanos.

En cuanto su eficacia jurídica, el referéndum es constitutivo, si otorga vigencia a una norma; abrogativo o derogatorio, si queda sin efecto una norma; de ratificación, si la norma requiere previa aprobación del electorado, es decir, los ciudadanos sancionan el instrumento legal y, consultivo si no tiene carácter vinculatorio.

Las otras dos clasificaciones se refieren a su ámbito espacial de aplicación, en donde el referéndum puede ser nacional o local, según su alcance territorial y, su ubicación en el proceso de formación de una ley o norma constitucional, constituyéndose *ante lege*, si es antes de la formulación de la ley o *post lege*, si se realiza en la última etapa de formación de la ley.

Con respecto a la anterior clasificación, nos interesa, por lo pronto, la distinción entre referéndum legal y constitucional.

El referéndum normativo de tipo legal permite que cuando la ley haya sido aprobada por el Poder Legislativo, sea necesario que ésta se someta a votación

popular y los ciudadanos decidan en sentido positivo o negativo su pertenencia dentro del marco normativo. Así, la ciudadanía se convierte en cuerpo electoral semipermanente²⁰⁶.

En este sentido, el referéndum legal tiene diversas modalidades en cuanto al modo como se efectúe: puede ser antes o después de la aprobación legislativa; para aprobar la entrada en vigor de una reforma y, para abrogar, derogar o modificar una ley o partes de la misma.

Ahora bien, la legislación de algunas de las entidades federativas tiene contemplada la figura del referéndum constitucional, el cual, se enfoca a permitir que la ciudadanía apruebe o no las modificaciones que se realicen al texto constitucional o, incluso, la entrada en vigor de una nueva constitución. Esto como un acto plenamente soberano que decida un proyecto de nación diferente.

4.3.2.3 Iniciativa Ciudadana

La iniciativa ciudadana o popular es la facultad o el derecho que tienen los ciudadanos para presentar proyectos de ley, así como proponer reformas o adiciones a la Constitución ante los órganos legislativos. También, los ciudadanos pueden proponer proyectos de reglamentos ante el cabildo.

Originalmente esta facultad, en el caso del proceso legislativo mexicano, estaba reconocida sólo para el titular del Ejecutivo y para los legisladores. Sin embargo, en la reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 09 de agosto de 2012, se les reconoció esa facultad también a un porcentaje de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. De esa manera, el ciudadano participa en la elección de sus representantes y propone el contenido normativo que dictaminarán y aprobarán los legisladores.

²⁰⁶ Portillo Figueroa, Edgar Ulises, *Institucionalización del referéndum en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México, 2012, p. 55.

4.3.2.4 Revocación de mandato

La revocación del mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el que fue elegido. Este mecanismo de participación ciudadana abre la posibilidad al ciudadano, una vez que se satisfagan los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo antes de que venza el plazo designado²⁰⁷.

Cabe mencionar que en nuestro orden constitucional existe otro procedimiento para destituir a los servidores públicos, el juicio político, cuyo fundamento está en el artículo 110 constitucional, como parte del Título Cuarto, *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado* y es el medio por el cual se procede contra los servidores que, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 109 de la Constitución Política de los EUM).

La disposición constitucional establece que podrán ser sujetos a juicio político los servidores públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y, los que pertenecen a los órganos constitucionales autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos. Entre esta gama de servidores públicos están los legisladores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República y Secretarios de Despacho, entre otros.

A nivel estatal se puede iniciar un procedimiento de juicio político a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados y miembros de organismos autónomos.

²⁰⁷ García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Editorial Alianza Universidad Textos, Alianza Editorial, 1993, citada en García Campos, Alán, "La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico", México, *Quid Iuris*, Año1, Volumen 1, 2005, p.26.

Las sanciones que se le aplican a estos servidores públicos, a través del juicio político *consisten en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.*

Ahora bien, los dos procedimientos mantienen diferencias esenciales. En cuanto los sujetos, el juicio político se instaura en contra de servidores públicos, que entre otras especificaciones, no fueron electos popularmente.

Cosa distinta ocurre en la revocación del mandato, pues por ejemplo, en el caso del Estado de Chihuahua, su Ley Electoral establece que los ciudadanos del Estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, mediante voto, decidirán si procede o no la destitución del funcionario público electo popularmente.

Otra diferencia se encuentra en la forma del procedimiento. En el juicio político, la Cámara de Diputados se encarga de sustanciar el procedimiento con audiencia del inculpado y decide por mayoría absoluta, si procede la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores. Cuando ésta tenga conocimiento, se erige como jurado de sentencia y aplica la sanción correspondiente cuando las dos terceras partes lo deciden.

En la revocación del mandato, para que un funcionario sea sujeto a este procedimiento, deberá haber transcurrido, al menos, la tercera parte del periodo para el que fue electo; además, la solicitud de revocación de mandato deberá estar suscrita al menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, distrito, municipio o sección, según se trate de remover, respectivamente, al gobernador, los diputados, los presidentes municipales, presidentes seccionales regidores o síndicos y, deberá expresar las causas para destituir al funcionario, sustentada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua o del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, de acuerdo a la pertenencia del funcionario. Si estos tres requisitos se cumplen y

se aprueba la solicitud, se ordenará la consulta de inmediato y se revocará al funcionario, si el número de votos emitidos es superior al número de sufragios obtenidos por funcionario impugnado (Artículos 386 a 389 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua).

La revocación del mandato es un mecanismo de participación ciudadana que ha suscitado fuertes debates entre quienes esgrimen argumentos a favor y en contra de su adopción como forma de expresión de la soberanía popular²⁰⁸.

Los argumentos en pro residen en que la ciudadanía tiene mayor acercamiento con sus representantes y se mantendrían vigilantes de la acción pública del funcionario; los representantes tienden a tomar sus responsabilidades de forma más seria; es una válvula liberadora que evita los conflictos políticos y encausa el descontento a través de un medio democrático y pacífico y, se fortalece el sistema representativo porque permite un mayor control en el elegido para que sus decisiones se apeguen a los anhelos de sus votantes.

Por otro lado, los argumentos en contra se refieren a que existen otros métodos mejores que se realizan por profesionales; un instrumento de control más eficaz es la reelección consecutiva para que durante todo su primer periodo se pueda evaluar su desempeño; la remoción del funcionario es contraria a la idea republicana porque un representante electo gobierna para todos y no sólo para la mayoría, de aceptarse que se separe de sus funciones, se estaría prolongando la existencia de la regla de la mayoría más allá del su espacio limitado; es un procedimiento que polariza a la sociedad y, genera más gastos al erario público.

Al respecto, me parece que la revocación del mandato y la reelección de legisladores son medios de control constitucional que benefician al ciudadano y por lo tanto, a la calidad de la democracia y que pueden coexistir en los

²⁰⁸ Para este tema, me baso en los argumentos a favor y en contra que expone García Campos, Alán, *op. cit.*, pp.32-37.

ordenamientos constitucionales y legales de las entidades federativas. A su vez, fortalecen el principio de representación al permitir que los ciudadanos evalúen si su actuación está encaminada a proteger y promover los intereses de todos los ciudadanos mediante la racionalidad y pertinencia de sus acciones.

Es propicio decir que la remoción de un funcionario antes de que termine su periodo implica prudencia en el uso del poder soberano conferido a los ciudadanos, pues se debe aplicar a casos extremos cuando el no retiro de la persona de sus funciones públicas, tenga como consecuencia, a corto o mediano plazo, un daño profundo a la estabilidad y viabilidad del tejido social.

4.4 Los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México es uno de los primeros países que consideraron relevante incluir mecanismos de participación ciudadana dentro de su orden constitucional. En la Carta Magna de 1835, se reguló la iniciativa popular, aunque pronto fue desechada.

Más de un siglo después, el 6 de diciembre de 1977, se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional que establecía que el Congreso tenía la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y, según la fracción segunda de esta disposición, se podían someter ordenamientos legales y los reglamentos a referéndum y ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que para la misma se señalaba.

Esta disposición fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, en la que se define la naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Actualmente, a nivel federal, se cuenta con dos mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Ambos surgen de la

reforma a la Constitución Política publicada el día 09 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. A continuación analizaré cada una de ellas.

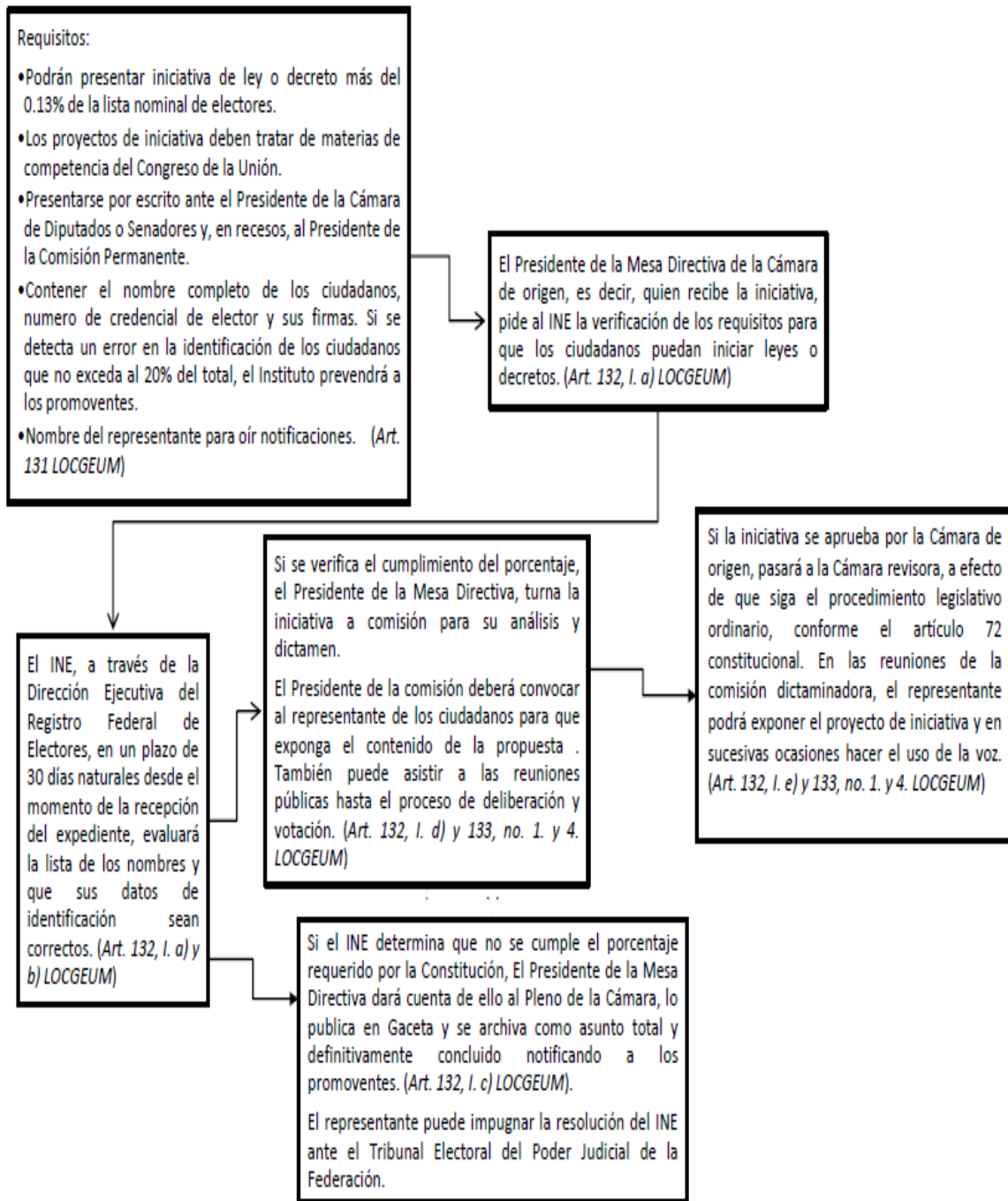
4.4.1 Iniciativa ciudadana

La Constitución Política de los EUM, en su artículo 71, establece que pueden iniciar leyes o decretos:

1. El Presidente de la República de manera ordinaria o preferente. Si es este último caso, el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que estén pendientes de dictaminación.
2. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
3. Las Legislaturas de los Estados y,
4. Los ciudadanos en un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores.

Los requisitos específicos y el procedimiento que sigue la iniciativa ciudadana en el órgano legislativo se establecen en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el título Quinto, *De la Iniciativa Ciudadana y Preferente*, Capítulo Primero, *De la Iniciativa Ciudadana*. A continuación se describe dicho procedimiento.

Figura 4. Procedimiento que sigue una iniciativa ciudadana en las Cámaras del Congreso de la Unión.



El primer proyecto de iniciativa ciudadana se presentó ante el Senado de la República²⁰⁹. El 29 de septiembre de 2014, el senador Miguel Barbosa Huerta

²⁰⁹ La información sobre el procedimiento de la iniciativa ciudadana en comento fue obtenido de la siguiente información hemerográfica: “Cuán defiende ante el Senado revocación del mandato y segunda vuelta electoral”, *Sinaloa en Línea*. Miércoles 18 de marzo de 2015, visible en

recibió el documento y, conforme el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, instruyó que se enviara al Instituto Nacional Electoral (INE) para efecto de verificar las firmas ciudadanas que avalaban la iniciativa.

El INE recibió las formas que proporcionó a los promoventes para recabar los datos de las personas que avalaran la iniciativa. De dicho ejercicio, se obtuvieron 227,130 firmas, de las cuales, se descontaron aquellas que estaban en fotocopias y se identificaron en la lista nominal de electores a 166,438 ciudadanos que corresponden al 0.21% de ésta, es decir, se superó el requisito constitucional por 0.08%.

Cabe mencionar que el INE realizó un muestreo de 750 domicilios para corroborar la existencia de los autores de las firmas. Posteriormente, la Secretaría Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE envió un oficio al Senado en el que se informaba que se cumplieron todos los requisitos de procedencia, el 19 de noviembre de 2014.

El Senado, como cámara de origen, recibió el informe del INE y lo turnó a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Asuntos Legislativos.

www.sinaloaenlinea.com/noticia/cuén-defiende-ante-el-senado-revocación-del-mandato-y-segunda-vuelta-electoral; “Senado recibe iniciativa ciudadana para regular segunda vuelta electoral y revocación de mandato”, Comunicación del Senado de la República, 29 de Septiembre de 2014, visible en www.comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/15643-senado-recibe--iniciativa-ciudadana-para-regular-segunda-vuelta-electoral-yrevocacion-de-mandato.html; “Analizan en comisión del senado revocación del mandato y segunda vuelta electoral”, Comunicación del Senado de la República, 18 de marzo de 2015, visible en www.comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/19515-analizan-en-comision-del-senado-revocacion-de-mandato-y-segunda-vuelta-electoral.html y, en la página oficial del Partido Sinaloense se publicó el 1 de diciembre el estado que guardaba el proyecto de iniciativa, www.partidosinaloensesur.mx/por-dictaminar-el-senado-la-iniciativa-ciudadana-sobre-revocacion-de-mandato-y-segunda-vuelta-electoral/.

Finalmente, el 18 de marzo de 2015, se citó a que compareciera el representante de los ciudadanos, el diputado sinaloense Héctor Melesio Cuén. La Comisión de Puntos Constitucionales atendió los argumentos esgrimidos por el promovente a favor de la iniciativa que contempla reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regular la segunda vuelta electoral y la revocación del mandato que comprenden cambios a los artículos 54, 63, 77, 116 y 122, y adiciones a los artículos 41 y 116.

Una vez que se expuso el procedimiento que sigue la iniciativa ciudadana y se relató, brevemente, el primer ejercicio de esta figura de democracia semi-directa, se puede concluir lo siguiente.

El contenido de la propuesta de reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas no tiene que pasar el filtro que condicionaba la pertinencia del tema tratado a la agenda del partido político que recibía el documento, sino que el representante de los ciudadanos lo presenta directamente al Presidente de la Cámara y puede cabildear con los miembros de la o las comisiones correspondientes para que su dictamen sea positivo.

En el proceso legislativo ordinario, donde los que presentan iniciativa de ley o decreto son el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados o los legisladores, las comisiones dictaminadoras pueden invitar a expertos en la materia a tratar y a los sujetos de la norma para que participen sólo con voz, sin que sus opiniones sean vinculatorias.

Caso contrario al proceso que sigue la iniciativa ciudadana, pues en la primera sesión de la Comisión, ésta debe convocar al representante de los ciudadanos. Ciertamente que los argumentos esgrimidos por éste tampoco son vinculantes para los legisladores, pero se tiene la ventaja de que la presión social y la estrecha relación con los miembros de la Comisión dan la oportunidad de detallar los temas de interés, de convencer e, incluso, adaptar el discurso y darle, al

contenido de la iniciativa, los matices necesarios para que el resultado de la dictaminación sea positivo y en beneficio de todas las partes.

Por otra parte, el tiempo transcurrido del procedimiento que ha tenido la iniciativa ciudadana promovida por los legisladores sinaloenses y respaldada por la ciudadanía, ha sido excesivo, lo que trae como consecuencia que las expectativas ciudadanas tiendan a volverse negativas y así se reitere la desconfianza hacia las instituciones democráticas.

El proyecto sigue el proceso legislativo ordinario en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Gobernación del Senado de la República para su análisis y eventual dictamen. Se espera que en la LXIII Legislatura, se retome el tema.

4.4.2 Consulta popular

Esta figura de democracia semidirecta en el ámbito federal, fue incluida dentro de los temas de la Reforma Política-Electoral de 2012. En la Constitución Política de los EUM está reconocida con el carácter de derecho político fundamental y como una obligación de los ciudadanos mexicanos.

En el artículo 35, fracción VIII constitucional, se establece que es derecho de los ciudadanos votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional y bajo las condiciones prescritas.

Cuadro 6. Requisitos de procedencia de la figura de consulta popular (Elaboración Propia).

Las consultas populares son convocadas por:	<ul style="list-style-type: none">a) El Presidente de la Repúblicab) 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras.c) 0.2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.
--	---

<p>Requisito para que el resultado sea vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo y autoridades competentes</p>	<p>Será vinculatorio cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.</p>
<p>Restricciones al objeto de la consulta popular</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitación de los Derechos Humanos reconocidos constitucionalmente y en los Tratados Internacionales. 2. Los principios consagrados en el artículo 40 constitucional. 3. La materia electoral 4. Los ingresos y gastos del Estado 5. La seguridad nacional 6. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente
<p>Condiciones a su procedimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto Nacional Electoral verificará que el número de ciudadanos que avalen la petición para llevar una consulta popular sea el porcentaje de ciudadanos requerido constitucionalmente. También será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. - La consulta se lleva a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. - Las resoluciones del INE podrán ser impugnadas a través de los recursos legales que para tal efecto disponga la ley de la materia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá y dará trámite a las impugnaciones.

Luego de dos años de vigencia de la disposición constitucional que reconoce como derecho y obligación participar en consultas populares, el Congreso General expidió la “Ley Federal de Consulta Popular” (LFCP), reglamentaria del artículo 35 constitucional, fracción VII, cuyo *objeto es regular el procedimiento*

para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares (Art. 2 LFCP).

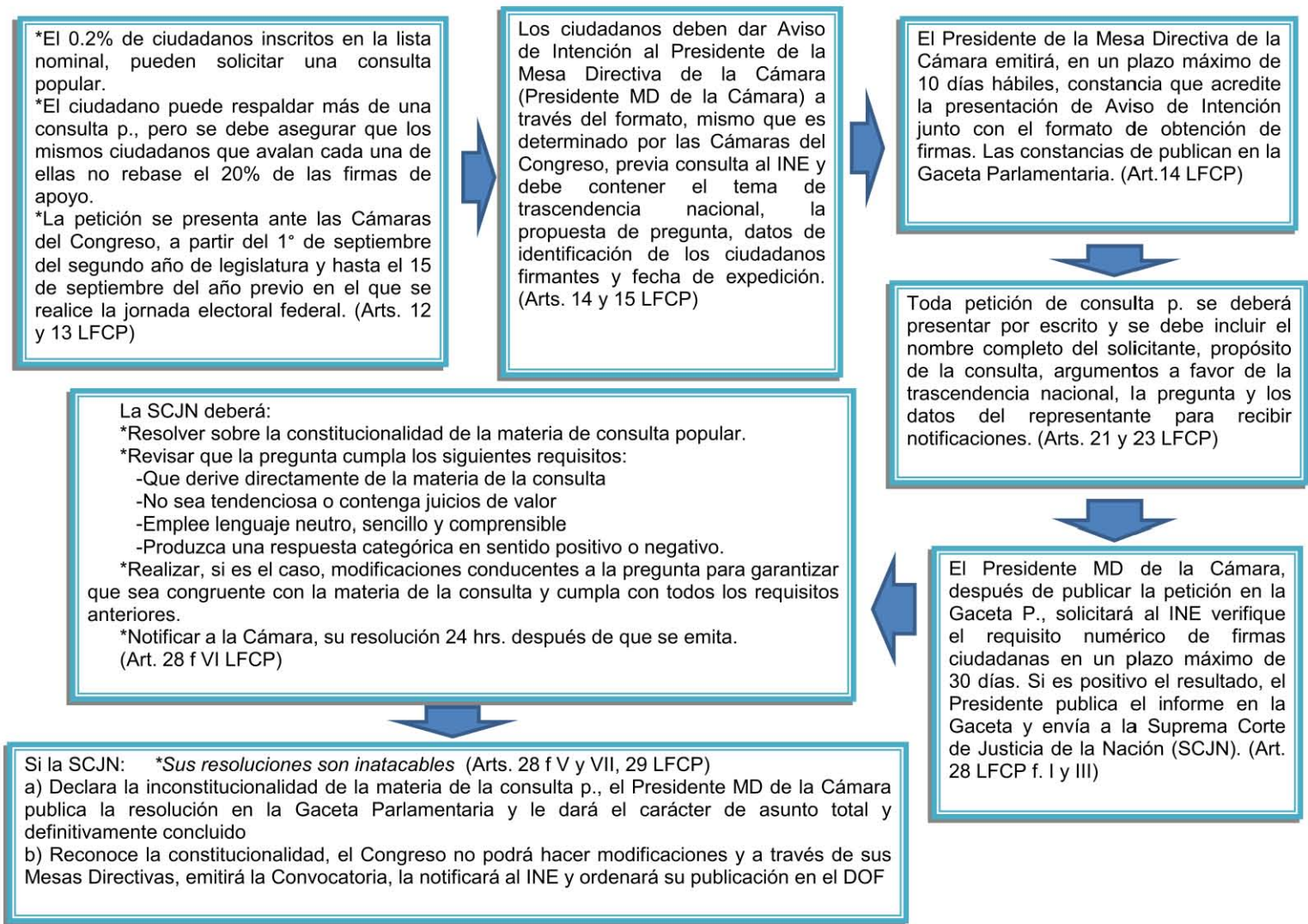
En el artículo 4 de la LFCP, se define a la consulta popular como *el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.*

Es oportuno mencionar que la diferencia entre referéndum, plebiscito y consulta popular radica en la materia que se somete a consideración de los ciudadanos. De este modo, el referéndum se dirige hacia actos legislativos del Constituyente Permanente o reglamentos expedidos por el Ejecutivo; mediante la consulta popular, los ciudadanos expresan su parecer acerca de temas de trascendencia nacional y, el objeto de plebiscito tiene carácter eminentemente político.

Volviendo al tópico que nos ocupa, ¿qué significa que los temas objeto de la consulta popular tengan carácter de trascendentes para la vida nacional? El artículo 6 de la LFCP estipula que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para la consulta cuando repercuta en la mayor parte del territorio nacional y que impacten en una parte significativa de la población. Asimismo, el artículo 5 de la misma ley, menciona que cuando la propuesta de consulta se haya hecho por ciudadanos, la calificación de “trascendencia nacional” la llevará a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez que hemos distinguido entre las tres figuras de participación ciudadana y el significado de “trascendencia nacional”, se presenta un cuadro esquemático sobre el procedimiento que sigue una consulta popular conforme el marco legal vigente.

Figura 5. Procedimiento para realizar una consulta popular promovida por ciudadanos
(elaboración propia).



*Después de que el Congreso notifique la expedición de la Convocatoria al INE, el Secretario Ejecutivo lo hará del conocimiento del Consejo General en la siguiente sesión.

*El Consejo General debe aprobar el modelo de las papeletas, los formatos y demás documentación necesaria y, los lineamientos para llevar a cabo la organización y desarrollo de las consultas populares.

*La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica elaborará y propondrá los programas de capacitación en materia de consultas populares y la Junta General Ejecutiva del INE deberá supervisar su cumplimiento. (Arts. 36 al 39 LFCEP)

Resultados de la jornada de consulta popular

*Si el resultado establece una diferencia de $>1\%$, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de los votos en todas las casillas a petición de los ciudadanos, a través del su representante.

*En sesión pública, el Secretario Ejecutivo informa el resultado de la sumatoria de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital.

*El Consejo General del INE realiza el cómputo total y hace la declaratoria de resultados. Posteriormente, si no hay impugnaciones o causado ejecutoria, las resoluciones del Tribunal Electoral, el Consejo General realiza la declaración de validez del proceso de consulta popular.

*El resultado será vinculatorio para los Poderes Legislativo y Ejecutivo, si la participación total en la consulta corresponde al menos al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Éste tendrá efectos durante los 3 años siguientes desde la declaratoria de validez.

*El INE deberá notificar el resultado a la Suprema Corte que a su vez, notifica a las autoridades competentes para que realicen lo conducente. (Arts. 58 al 63 LFCEP)

En la Jornada de consulta popular.

Se aplican las mismas reglas que en el procedimiento ordinario de la jornada electoral dentro de cada una de las casillas; la diferencia reside en el conteo de votos, puesto que hay sólo dos opciones entre las que puede elegir el ciudadano y una tercera posibilidad de resultado, pues cuando el sentido del voto no sea claro, éste es nulo.

Comienza la difusión de la consulta.

*Durante la campaña, el INE promoverá la participación de los ciudadanos en la consulta popular a través de los tiempos en radio y televisión que correspondan a la autoridad electoral con las siguientes características:

- La promoción deberá ser imparcial
- La difusión y discusión de la consulta será informada.

*Si el tiempo en radio y tv es insuficiente, el INE determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

*Ninguna persona podrá contratar propaganda en radio y tv dirigida a influir en la opinión ciudadana acerca de la consulta popular.

*3 días antes de la jornada de consulta y hasta el cierre de casillas no se podrá dar a conocer ninguna información que de a conocer las preferencias de los ciudadanos. (Arts. 40 y 41 LFCEP)

Actos previos a la jornada de consulta popular.

*El INE imprimirá las boletas para la emisión del voto, mismas que deberán contener el descripción del tema de trascendencia nacional, la pregunta de la Convocatoria, los cuadros del "sí y no", los datos geográfico-electorales y, las firmas del Presidente del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del INE. Habrá una sola papeleta para cada consulta.

*Se entregará la documentación a los presidentes de las mesas directivas de casilla, 5 días antes de la jornada electoral. (Arts. 43 al 45 LFCEP)

Durante sus primeros dos años de vigencia, la consulta popular ha despertado el interés de diversos actores políticos, pues se asume como una forma directa de expresar la aprobación o el desacuerdo respecto a las medidas normativas que promueva el titular del Ejecutivo y, dictamine, debate y decida el Congreso de la Unión, cuyo propósito sea definir la postura del Estado sobre los temas de trascendencia nacional.

En este punto, considero importante exponer los antecedentes que se mencionan en el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se define el inicio del plazo para la verificación del apoyo ciudadano y, en su caso, se aprueba la acumulación y adición de firmas de apoyo ciudadano, según proceda, para las peticiones de consulta popular entregadas al Instituto, previo al inicio del Proceso Electoral Federal 2014-2015” (INE/CG176/2014) aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 30 de septiembre de 2014.

Como se ha comentado en diversas ocasiones en este trabajo, el 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el *“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los EUM, en materia política”*, en donde se reconoce como derecho ciudadano el votar en consultas populares.

Asimismo, el 10 de febrero de 2014, se publicó en el DOF, el decreto por el cual se modifica el artículo 35 constitucional para otorgar la facultad al INE de verificar las firmas ciudadanas y, ese mismo año, el 14 de marzo, se publicó en el DOF, la *“Ley Federal de Consulta Popular”* para regular el procedimiento del ejercicio de consulta ciudadana.

En los siguientes dos meses, el cuatro de abril, se integró el INE, y se publicaron en el DOF, el *“Formato para la obtención de firmas”*, el 7 de mayo y, la *“Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”*, el 23 de mayo de 2014.

La primera solicitud de consulta popular fue promovida por diversos ciudadanos representados por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. El 03 de diciembre de 2013, los ciudadanos presentaron el proyecto ante el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, para que el Congreso convocara a consulta la reforma de los artículos 27 y 28 constitucionales en materia energética. En marzo de 2014, se solicitó la acreditación del Senador Alejandro Encinas Rodríguez como representante común.

El 03 de septiembre de 2014, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados hizo entrega al Consejero Presidente del INE, las cajas con 1, 739,790 firmas que avalan la petición de la consulta en materia energética, con la pregunta, *“¿estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”*

Se recibió la segunda solicitud de Consulta Popular, promovida por diversos ciudadanos representados por el C. Martí Batres Guadarrama y el 10 de septiembre de 2014, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado entregó al INE las firmas que respaldan la petición de la consulta popular.

El 10 de septiembre, el Consejo General del INE aprobó los *“Criterios del Registro Federal de Electores en materia de Verificación de Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular”*.

En el mismo periodo se recibió la solicitud de Consulta Popular, promovida por el C. Gustavo Enrique Madero Muñoz y el 11 de septiembre de 2014 el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, remitió al Consejero Presidente del INE, las firmas que avalan el apoyo ciudadano.

Finalmente, se recibió la solicitud de Consulta Popular promovida por ciudadanos representados por C. Sadot Sánchez Carreño y, el 15 de septiembre de 2014, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, remitió las firmas que avalan la consulta.

Cabe mencionar que los peticionarios de las consultas populares que se presentaron en diciembre del 2013 y en septiembre de 2014 ante la Cámara de Senadores, la primera y en la Cámara de Diputados, la segunda, expresaron su voluntad de que ambas peticiones, así como su documentación anexa, sean acumuladas a petición de consulta popular identificada con la pregunta *“¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”*.

El INE actuó en consecuencia y expresó que aunque las firmas de la primera consulta no tenían el formato que expide el Instituto por ser anterior a la Ley Federal de Consulta Popular, se debían tomar en cuenta, en virtud, del principio de favorecer la aplicación de los derechos humanos y la viabilidad del ejercicio.

Una vez que el INE recibió las firmas para su verificación y se confirmó que efectivamente los ciudadanos que apoyaban las cuatro consultas constituía, al menos, el 0.2% de los inscritos en la lista nominal de electores, los proyectos se regresaron a las Cámaras respectivas y éstas enviaron la documentación a la Suprema Corte de Justicia para que calificara la constitucionalidad del objeto de la consulta.

Enseguida, puntualizo algunos de los argumentos esgrimidos por los Ministros de la Suprema Corte, los cuales, fueron fundamento para defender su postura de forma congruente respecto a los temas objeto de las consultas.

En la sesión pública extraordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del día 29 de octubre de 2014, se discutió acerca de la constitucionalidad de la consulta que buscaba modificar el salario mínimo en el territorio mexicano.

Se presentó el proyecto relativo a la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular derivada de la solicitud formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz y cuyo

punto resolutivo afirma que es constitucional la materia de la consulta en los términos de la pregunta modificada por la Suprema Corte.

Acerca del contenido del proyecto, el Ministro Cossío hizo una presentación del mismo. En primer lugar, demostró que el objeto de la consulta se refiere a un tema de trascendencia nacional, pues se asienta sobre un derecho humano social de los trabajadores, contenido en el artículo 123 constitucional.

La segunda cuestión es que el Ministro argumenta que la consulta es un mecanismo de participación directa establecida en el artículo 35 constitucional como derecho humano de carácter ciudadano y que por ello, la interpretación de las materias restringidas que el Constituyente dispuso, debe ser limitativa y estricta, para permitir el acceso a la consulta, pues de otra manera se estaría desconociendo lo previsto en el artículo 1° constitucional.

Asimismo, continua la presentación, la Suprema Corte no se encuentra facultada para analizar los posibles efectos económicos, sociales o políticos que puedan llegar a generarse si se aprueba. Éstos se delegan a la ciudadanía, a través de este mecanismo de participación democrática.

La materia, argumenta el Ministro, sí puede ser objeto de consulta porque no se dirige hacia alguna de las materias que la Constitución prohíbe, en específico, no restringe ningún derecho humano ni se refiere de manera directa a alguno de los conceptos establecidos en la ley de ingreso o en el presupuesto de ingresos.

En cuanto a la pregunta, cumplía con la objetividad requerida y su respuesta producía un categórico “sí” o “no”. Sin embargo, el lenguaje que ocupaba no era neutro, sencillo y comprensible; por ello, el Ministro Cossio propuso cambiar la pregunta original a una que cumpliera el requisito de forma, pues de fondo, ya había dicho era constitucional.

La pregunta original era: *“¿Está de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar, al menos, la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?”*

La pregunta modificada era: *“¿Estás de acuerdo en que se fije un nuevo salario mínimo que resulte suficiente para que una familia adquiera los bienes y servicios requeridos para cubrir sus necesidades alimentarias o no alimentarias?”*

En la discusión del tema, los Ministros establecieron su criterio sobre las etapas del procedimiento de la consulta popular, el alcance de la prohibición de materias objeto de la consulta, y las facultades que tiene la Suprema Corte.

Respecto a las facultades que tiene la Suprema Corte dentro del ejercicio de la consulta popular, el Ministro Pardo afirmó que si bien en la etapa de revisión de constitucionalidad de la pregunta no estaba facultada para analizar las posibles consecuencias de la consulta, si el resultado de ésta era aprobado por el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, sería vinculante para las autoridades y la Corte debería notificar a las autoridades competentes.

Acerca de la materia objeto de la consulta popular, la mayoría de los Ministros estuvieron de acuerdo que era inconstitucional, pues se trataba de materias prohibidas por el Constituyente.

Cabe decir en este punto, que el Ministro Zaldivar propuso que para la revisión de la constitucionalidad no se puede desvincular el objeto de la consulta y la pregunta de la misma, pues en el caso analizado, en la “carta de intención”, el tema de la consulta era ingreso digno para los trabajadores, el cual, de suyo, es digno y plausible; sin embargo, el objeto y forma de la pregunta, si no reúne los requisitos puede ser declarada inconstitucional.

Hecho este apunte, seguimos con los argumentos de los Ministros sobre la inconstitucionalidad de la materia de la consulta.

El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se separó de uno de los puntos torales del proyecto al decir que la consulta sí restringía los derechos humanos porque se orientaba hacia una base diferente para la cuantificación de los derechos humanos, la línea de bienestar definida por el CONEVAL, y desatendía los parámetros otorgados por el Constituyente en el artículo 123 para fijar el salario mínimo.

Por otra parte, algunos juzgadores dijeron que el establecimiento de una nueva cuantificación del salario mínimo implicaba, necesariamente, una modificación en los ingresos y gastos del Estado de forma directa e integral, pues como se dijo en la etapa de dictaminación por parte de la Cámara de Senadores, cuando se habla del ejercicio presupuestario, los ingresos y gastos son considerados como una sola materia y se quiso excluir cualquier tópico que hiciera referencia a ellas.

La modificación del salario mínimo en términos del proyecto de los ciudadanos promoventes de la consulta conduciría, no solo a la afectación del derecho humano social contenido en el artículo 123 a favor de los trabajadores, sino que como el uso que se le ha dado a la salario mínimo es como indicador de una gran cantidad de legislación de orden tributaria, de orden financiera, de muchos órdenes y programas, varios de los documentos necesariamente tienen que ver con la ley de ingresos y con el presupuesto de egresos. Así, mientras no se realice la “desindexación” de estos conceptos del salario mínimo, una consulta al respecto será inconstitucional²¹⁰.

²¹⁰ En el Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 2016, se publicó el “Decreto que declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo”.

Por lo anterior, aún realizando una interpretación estricta de las hipótesis de improcedencia para iniciar un ejercicio de consulta popular que favorezca la eficacia de la consulta y no la automática imposibilidad, el objeto de la consulta encuadra en una de las materias restringidas al proceso legislativo, sin intervención de la ciudadanía, salvo que fuera por una iniciativa popular o de manera indirecta, a través de sus opiniones en medios de comunicación o cualquiera otra expresión.

Ahora bien, el Ministro Franco que votó a favor del proyecto y por lo tanto, avaló la constitucionalidad de la consulta, argumentó que no había ninguna contradicción entre el artículo 123 cuando establece que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fijará el monto del salario mínimo y la pregunta de los promoventes ciudadanos en cuanto a que se tome en cuenta la línea de bienestar de la CONEVAL, pues en la Ley Federal del Trabajo, se estatuye que la Comisión puede practicar los estudios necesarios y solicitar informes y estudios de las instituciones oficiales, federales y estatales. El CONEVAL, según el artículo 26 constitucional, base C, es un órgano autónomo a cargo de la medición de pobreza y de la evaluación de programas de desarrollo social.

La Ministra Luna Ramos expuso su desacuerdo con la anterior afirmación, pues orientando la pregunta a que obligatoriamente se deba tomar los criterios de la CONEVAL para fijar el salario mínimo, se le está negando el carácter de instancia consultiva y por lo tanto, se contradice el artículo 123 constitucional.

En su alocución, el Presidente de la Suprema Corte, Juan Silva, se pronunció a favor del proyecto. El argumento más importante que expresó en su intervención, desde mi punto de vista, y que me servirá más adelante para la reflexión sobre la fundamentación y la viabilidad actual de la consulta popular, fue que desde la perspectiva de derechos humanos, en el ejercicio de esta figura de participación ciudadana, están en juego dos derechos fundamentales: el derecho a participar o convocar una consulta popular en un juego

democrático y el derecho humano de toda la ciudadanía de votar esa consulta popular. Además, en el objeto concreto de la consulta, se está hablando de un derecho humano a un salario mínimo. Por lo tanto, se debe privilegiar esta perspectiva y no la restricción que surge al hablar de ingresos y gastos del Estado.

Finalmente, el Ministro Cossío, reiteró que las materias deben ser interpretadas de manera estricta, sobretodo, cuando el tema de la consulta esté relacionado con los ingresos y egresos del Estado, puesto que de no hacerlo, la Suprema Corte, declararía inconstitucional casi cualquier proyecto de consulta popular e impediría el ejercicio real de esta facultad ciudadana.

Además, la objeción de algunos Ministros, continua Cossío, en cuanto la afectación al proceso legislativo ordinario y como Constituyente, no tiene razón de ser, en virtud, que lo que “sucede es que en este ejercicio de democracia semidirecta, los órganos representativos, sus titulares, se ven en la necesidad de incluir en sus procedimientos legislativos lo que se haya determinado ciudadanamente mediante la consulta”.

En la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del día 30 de octubre de 2014, se discutió acerca de la constitucionalidad de las consultas que buscaban someter a consideración popular las reformas constitucionales en materia energética.

Se presentó el proyecto relativo a la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular derivada de la solicitud formulada por el C. Martí Batres Guadarrama representante de diversos ciudadanos, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero y cuyo punto resolutivo afirmó que era inconstitucional la materia de la consulta.

También se presentó el proyecto de revisión constitucional de la materia de la consulta popular derivada de la solicitud formulada por el C. José de Jesús

Zambrano Grijalva, representante común de diversos ciudadanos, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y cuyo punto resolutivo sostuvo que era inconstitucional el objeto de la consulta.

En el análisis de la consulta popular bajo la ponencia de Sánchez Cordero, se dijo que el propósito expreso de ejercer este ejercicio de democracia participativa era que se consultase a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los EUM en materia energética y que la trascendencia nacional estribaba en que estaba de por medio el futuro del patrimonio de la Nación y la soberanía.

Para tal cometido, propusieron que la pregunta quedara en los términos siguientes: ¿Estás de acuerdo o no que se otorguen contratos o concesiones del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

Dicha pregunta implicaba que se estaba hablando de la reforma constitucional publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013, aunque en el aviso de intención no se mencionaba expresamente. En ésta se estableció, argumenta la Ministra ponente, un esquema de asignaciones y no de concesiones como lo señalaban los peticionarios y de contrataciones para la exploración y extracción del petróleo entre el Estado y sus empresas productivas, o entre éstas o con particulares, con el objeto de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo a largo plazo de la Nación; asimismo, se estableció que en la actividades de las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos no se otorgarán concesiones.

Por ello, se entiende que los promoventes se referían, en el sentido de su pregunta, a cuestionar a la ciudadanía si está de acuerdo o no con el establecimiento, a nivel constitucional, de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos.

En el proyecto de la Ministra Sánchez Cordero, se sostiene que los términos, ingresos y gastos para el ámbito de la consulta popular deben ser entendidos en su acepción más amplia, pues cuando se refiere la consulta algún tópico que guarde relación con la regulación del sistema necesario para la obtención del ingreso, sea de forma directa o indirecta, mediata o inmediata, como puede ser su obtención, origen, destino, aplicación, administración o distribución de los ingresos y gastos del Estado Mexicano, no hay lugar para la consulta; además, por ser una función reservada al Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

Un argumento interesante de la Ministra Luna Ramos que esgrimió sobre la primera consulta en materia de reforma energética, fue que si, a través de la consulta se pudiera reformar la Constitución, se trastocaría el artículo 40 constitucional, pues ahí se establece que somos un Estado Federal y por lo tanto, al quitarle la facultad al Constituyente de decidir acerca de la regulación de diversas materias, se estaría afectando a las entidades federativas, en virtud, de que no participarían en una reforma constitucional.

El Ministro Franco González puntualizó que las consultas que versaren sobre una propuesta para reformar la constitución, sí son procedentes, siempre y cuando el objeto de la consulta popular no se encuadre en los supuestos restrictivos. Además, este principio se debe aplicar tanto a los ciudadanos promoventes como al Presidente de la República y a los legisladores, aunque les parezca necesaria para normar su criterio por la trascendencia que pueda tener el tema.

Para el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, el tema propuesto por los ciudadanos era multidisciplinario, pues se podía ver desde varios puntos de vista; por lo que, la Suprema Corte debía reconocer desde qué perspectiva abordar el tema. Así también, es necesario ubicar en el texto constitucional la palabra “ingreso”, para darle un sentido lo más restrictivo posible. De este modo, el lugar donde se usa

la palabra ingreso, no es cuando se habla de contribuciones, sino en el artículo 27 constitucional, tema materia de la consulta. Aún bajo una interpretación garantista, el objeto de la consulta trataba tópicos restringidos por la norma constitucional.

En lo que toca a la consulta promovida por ciudadanos cuyo representante común era el C. José de Jesús Zambrano, la pregunta que sometieron a revisión constitucional era la siguiente: *“¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”*

Como se puede observar la el objeto de esta consulta guardaba gran relación con la consulta popular anterior. Sin embargo, la Ministra Luna Ramos propuso otra línea de argumentación: el texto de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales regulan temas muy variados, entre ellos, ciertos derechos humanos, materia prohibida para una consulta popular y por lo tanto, no se pueden poner a consideración popular.

Por lo anterior, la pregunta propuesta no era sencilla ni comprensible para todas las personas por la enorme variedad de aspectos legales y técnicos que involucran estos artículos ni ofrecía la posibilidad de una respuesta categórica en un sentido o en otro.

Todo los Ministros, salvo el Ministro Cossío se pronunciaron en el mismo sentido de la consulta anterior sobre la prohibición de someter a consideración de la ciudadanía un tema de ingresos y egresos para el Estado Mexicano.

De la última consulta popular, se analizaron sus alcances en la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del día 03 de noviembre de 2014, se discutió acerca de la constitucionalidad de la consulta que buscaba reducir el número de legisladores que accedieron a un lugar dentro de las Cámaras a través del sistema electoral plurinominal.

Se presentó el proyecto relativo a la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular derivada de la solicitud formulada por el C. César Octavio Camacho Quiroz representante de diversos ciudadanos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas y cuyo punto resolutivo afirmó que era inconstitucional la materia de la consulta popular y la pregunta a que este expediente se refiere.

El Ministro Ponente, sostuvo la inconstitucionalidad de la consulta, en virtud, de que implica temas de carácter electoral, puesto que tenía efectos en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos y, en su caso, de candidatos independientes.

Por su parte, el Ministro Aguilar Morales, contradice la afirmación precedente, pues en las acciones de inconstitucionalidad, relacionadas con legislación del Estado de Durango, se estableció que la reducción de legisladores no configuraba una temática de naturaleza electoral, pues se trataba de una cuestión de estructura orgánica de uno de los Poderes del Estado.

Ahora bien, el Ministro dijo que si bien la consulta no involucraba temas electorales, sí repercutía en los principios de representatividad y participación política, como son: integración de los órganos legislativos, sistema de distribución de votaciones frente a representación, pluralismo político, entre otros que involucran expresiones de la democracia y por tanto, del contenido del artículo 40 constitucional.

El Constituyente tuvo la intención, al establecer que los principios del artículo 40 constitucional no podían ser sometidos a escrutinio ciudadano, proteger la cláusula democrática, para que no fuera modificada vía democracia directa y de ese modo, salvaguardar el equilibrio entre el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional.

De esta forma, los Ministros resolvieron los cinco ejercicios de consulta popular. Sentaron un precedente, desde mi punto de vista, que no favorece su uso como una forma de control ciudadano, pues el tema de la reforma energética y el de disminución de legisladores plurinominales, tuvo una basta acogida entre la población, pero el eco de las opiniones no tuvo cabida dentro de los órganos del Estado.

La razón para ello fue que el sentido de las modificaciones normativas respecto a la explotación, aprovechamiento y a la naturaleza y funcionamiento de los organismos descentralizados (antes así se definían constitucionalmente a Petróleos Mexicanos, Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad) apuntaba a una progresiva desnacionalización y un cambio a régimen privado.

Lo anterior, para los mexicanos, es un tema sensible y la mayoría se opone a que transnacionales manejen los recursos energéticos. Por ello, ante la inminente entrada de capital privado a la industria petrolera y eléctrica, la gente demostró su preocupación en manifestaciones, foros académicos y demás medios, todos ellos, contaron solo como presión social no vinculante para los representantes. La consulta abría la posibilidad de que por medios democráticos institucionales, se canalizara el descontento social. Se agotaron todas las instancias, tanto de control social como político y jurisdiccional, sin que al ciudadano se le atendiera y se llegara a un acuerdo común.

Por otra parte, la disminución de legisladores también es una cuestión en que una mayoría está de acuerdo, pues se piensa que se eroga un presupuesto exorbitante en el pago de los salarios de los representantes y que la reducción de las personas que ocupan una curul o un escaño es directamente proporcional al ahorro para las arcas del Estado y, es oportuno subrayar que el Congreso de la Unión no goza de mucha confianza entre la ciudadanía (situación que expuse ampliamente en el capítulo anterior); además, cuando el

tema subió a la palestra pública, los concesionarios televisivos, principalmente, siguieron con la tendencia de desprestigiar la política y a los políticos y, enfatizaron en lo adecuado que resultaba esta acción para no mantener a “parásitos que viven de nuestros impuestos”.

Puede ser un tema delicado si lo vemos desde la perspectiva de la teoría democrática, en cuanto al equilibrio que debe guardar la representación y no sobre o sub representar a los ciudadanos; sin embargo, el interés público y el debate entre los gobernados debió haber tenido, al igual que en materia energética, un cauce institucional de negociación y decisión colectiva.

Este es el panorama que nos ofrece, a nivel nacional, la inclusión en el orden constitucional y normativo de los mecanismos de participación ciudadana. Baste decir, para finalizar este apartado, que hay una figura que en el proceso electoral 2014-2015 tuvo gran relevancia, la candidaturas independientes, pero no a nivel nacional, sino en las entidades federativas, pues en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, obtuvo el triunfo uno de los candidatos que se postuló sin necesidad del aval de un partido; no obstante, en los estados, los candidatos independientes obtuvieron varios cargos de elección popular, incluso, la gubernatura en el estado de Nuevo León.

4.5 Esquemas Jurídicos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas

4.5.1 Panorama de la participación ciudadana en los Estados de la República Mexicana

El compromiso para mejorar la calidad democrática en nuestro país ha repercutido en el orden constitucional y normativo de las entidades federativas y sus municipios, aún más que a nivel federal, pues el catálogo de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana es amplia en muchos casos; en otros, la autonomía de la que gozan los Estados de la República les da la posibilidad

de ser más discretos en la adopción de este tipo de medidas para que la ciudadanía ejerza control político e influya en las decisiones públicas.

En lo que toca al fundamento constitucional para que las entidades federativas gocen de autonomía para regular esta materia, según las necesidades de su comunidad bajo ciertos parámetros, lo encontramos en los siguientes artículos de la Constitución Política de los EUM:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un República representativa, democrática, laica, 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 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

f. II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,...y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y *aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

Artículo 116, f. IV, inciso k).- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

f. IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán:

...

k) se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio, televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

Artículo 122²¹¹, C., f. V., inciso h).-

...

V. La Asamblea Legislativa, en términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

h)...normar el organismo protector de los derechos humanos, *participación ciudadana*, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.

²¹¹ El artículo 122 fue reformado en su totalidad por el “Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de enero de 2016; sin embargo, esta norma a la que se hace referencia, sigue vigente en virtud de que en el artículo quinto transitorio se preceptúa que los órganos que fueron electos en los años 2012 y 2015 -en particular la Asamblea Legislativa del Distrito Federal- permanecerán en funciones hasta la terminación del periodo para el cual fueron electos y que en su desempeño, se ajustarán al orden constitucional, legal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal destinado a normar las funciones a su cargo, que hubiere emanado o emane de los órganos competentes.

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

De esta manera, las entidades federativas tienen directrices mínimas que son comunes a todos, pero son libres y soberanos para formar su orden constitucional y normativo. Por ello, vemos una desigual regulación en materia de participación ciudadana; además de que la única figura que tiene una ley reglamentaria federal es la consulta popular, cuando es fundamental que existiera, en nuestro marco jurídico federal, una ley general que estableciera parámetros más amplios y obligatorios a nivel estatal.

Para ilustrar, la afirmación anterior, propongo una tabla comparativa entre los Estados acerca de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que han reconocido en su marco jurídico.

Cuadro 7. Figuras de participación ciudadana dentro del ordenamiento jurídico de los Estado de la República (elaboración propia con base en la legislación estatal vigente).

Entidad Federativa	Referéndum	Plebiscito	Iniciativa Ciudadana	Iniciativa Popular	Consulta Popular	Revocación de Mandato	Audiencia Pública	Presupuesto participativo	Recorridos del Ejecutivo	Colaboración comunitaria	Otros
Aguascalientes	X	X		X							
Baja California	X	X	X		X	X					
Baja California Sur	X	X	X								
Campeche	X	X	X								
Coahuila de Zaragoza	X	X		X	X		X			X	
Colima	X	X		X							
Chiapas	X	X		X	X		X				
Chihuahua	X	X	X			X					

Entidad Federativa	Referéndum	Plebiscito	Iniciativa Ciudadana	Iniciativa Popular	Consulta Popular	Revocación de Mandato	Audiencia Pública	Presupuesto participativo	Recorridos del Ejecutivo	Colaboración comunitaria	Otros
Distrito Federal (Ciudad de México)	X	X		X	X		X	X	X	X	-Colaboración ciudadana -rendición de cuentas -difusión pública -red de contralorías ciudadanas -organizaciones ciudadanas
Durango	X	X		X	X						
Guanajuato	X	X		X							
Guerrero	X	X		X	X		X		X	X	-Colaboración ciudadana -rendición de cuentas -difusión pública -audiencia ciudadana
Hidalgo			X		X		X				
Jalisco	X	X		X							
México	X				X						Participación ciudadana y comunitaria en materia de prevención social
Michoacán de Ocampo	X	X	X								
Morelos	X	X		X		X					
Nayarit	X	X	X								
Nuevo León	X	X			X						Colaboración vecinal y difusión pública
Oaxaca	X	X				X	X				Cabildo en sesión abierta y consejos consultivos ciudadanos
Puebla	X	X		X							Consejo de Participación Ciudadana

Entidad Federativa	Referéndum	Plebiscito	Iniciativa Ciudadana	Iniciativa Popular	Consulta Popular	Revocación de Mandato	Audiencia Pública	Presupuesto participativo	Recorridos del Ejecutivo	Colaboración comunitaria	Otros
Querétaro	X	X	X								Consulta, obra pública con participación ciudadana
Quintana Roo	X	X		X							
San Luis Potosí	X	X		X							
Sinaloa	X	X	X								
Sonora	X	X		X	X			X			Agencias de desarrollo local, comités de participación ciudadana
Tabasco	X	X		X							
Tamaulipas	X	X		X	X		X		X		Consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública.
Tlaxcala	X	X	X		X						
Veracruz de Ignacio de la Llave	X	X	X								
Yucatán	X	X	X								
Zacatecas	X	X	X								

Este panorama de inclusión de figuras de democracia participativa se ha formado desde el momento en que la alternancia política fue una realidad en algunas de las entidades federativas. Además, la vanguardia mundial marcó un hito para que en nuestro país se reconociera la importancia de que el ciudadano

tenga mayores opciones para poder decidir, de manera pacífica, las mejores soluciones a los problemas dentro de su convivencia diaria. Al respecto, cabe recordar que la casi totalidad de los Estados de la República ha padecido de conflictos sociales que han puesto en riesgo la estabilidad y armonía del tejido social.

Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, han legislado en esta materia desde 1995, cuando el Estado de México aprobó la “Ley Reglamentaria del Artículo 14”, en la cual, se delinearán los parámetros para la aplicación del referéndum en esa entidad. Tres años después, Jalisco emite su Ley de Participación Ciudadana para su estado; y, entre el año 2000 y 2014, se sumaron los demás estados para reglamentar en la materia.

Es preciso puntualizar que la tendencia regulativa es que cada Estado tenga su ley de participación ciudadana, pero algunos solo en sus Constituciones se establecen mecanismos de democracia semidirecta; otros, cuentan con leyes especializadas en alguna de las figuras como en Tlaxcala, Veracruz y Yucatán y, algunos tienen reglamentos por cada uno de sus municipios. También, algunas legislaciones concibieron a la participación ciudadana dentro de la materia de seguridad pública y prevención social.

La forma de regular las figuras jurídicas de democracia participativa, denota el interés particular de la comunidad y de los gobernantes para ampliar los derechos políticos del ciudadano y mejorar la calidad de la democracia. No obstante, el tipo de mecanismos de participación ciudadana institucional regulados en las entidades federativas es el que define realmente el compromiso para con esta materia.

En ese sentido, podemos observar en el cuadro 7 que todos los Estados de la República contemplan al referéndum y al plebiscito como formas de participación ciudadana y la mayoría establece que, dentro de su proceso legislativo, los ciudadanos podrán iniciar leyes; sin embargo, una forma de

ejercer control sobre sus representantes para exigirle una rendición de cuentas clara y buen desempeño en sus funciones públicas y, en su caso, si se encuentra una deficiencia, tener un medio pacífico de terminación anticipada del periodo para el que fue electo, solo cuatro entidades determinaron la pertinencia de incluir la revocación de mandato dentro de los derechos políticos ciudadanos.

Una figura innovadora de la constelación de democracia semidirecta son las candidaturas independientes, mediante las cuales, un ciudadano tiene la posibilidad de contender para ocupar un cargo público sin la necesidad de enfrentarse a la dinámica partidista, pero con el apoyo popular necesario. Su fundamento constitucional es el artículo 35, fracción II y artículo 40 y, el Título Séptimo, *De las Candidaturas Independientes*, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro del proceso electoral 2014-2015, la soberanía a nivel estatal votó a favor de varios candidatos independientes. Por ejemplo, en Nuevo León ganó Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón “El Bronco” con más del 40% de los votos. En Sinaloa, Manuel Jesús Couthier Carrillo ganó en el distrito 5 –Culiacán- por una amplia mayoría; en el distrito 1 -el Fuerte, distrito 6 –Mazatlán-, distrito 7 –Culiacán- y, distrito 8 –Mazatlán-, los candidatos independientes obtuvieron el segundo lugar de la votación.

La dificultad para acceder mediante una candidatura independiente a un puesto de elección popular, reside en dos cuestiones, desde mi punto de vista. Primero, como vimos en el capítulo anterior, la democracia representativa en México está constituida a partir del sistema de partidos, por lo que en el periodo de su campaña, pero sobre todo, cuando quiera promover una iniciativa de ley, los intereses corporativos de los institutos políticos, condicionarán su actuación y tendrá que ser una hábil negociador para conseguir que los partidos compartan su opinión y aprueben su propuesta.

Segundo, si bien los candidatos independientes tienen derecho al uso de los medios de comunicación, el artículo 412 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que accederán a radio y televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro, el porcentaje que se da de manera igualitaria a todos los partidos políticos, es decir, una fracción dentro del 30% del total de tiempo que se dispone para propaganda oficial durante el procedimiento electoral. Esto quiere decir que los ciudadanos escucharán un 95%, aproximadamente, del tiempo en medios electrónicos, publicidad de los partidos.

La inclusión de las candidaturas independientes en el ordenamiento jurídico mexicano tenía como propósito ofrecer a la ciudadanía una nueva dimensión de participación política. De esa forma, se reforzaba el derecho fundamental de todo ciudadano a ser votado. Sin embargo, por la deficiente técnica para elaborar las normas constitucionales y la imprecisión para denominar las instituciones jurídicas de nuevo cuño, se infiere que hay una concepción maniquea de la naturaleza que tiene cada candidato; a saber, aquellos que son “independientes” tienen virtudes públicas más elevadas que los designados por los partidos, pues éstos están condicionados por los intereses e influencia de su grupo político más que por las demandas de sus representados²¹².

De esa manera, el equilibrio que debe mediar entre las figuras clásicas de la democracia representativa y aquellas que buscan una participación más directa de los ciudadanos, se desvirtúa. En la arena política, se debe promover diversas opciones para que se vote por aquella que mejor represente los intereses de los votantes; si éstos no están convencidos con las propuestas de los partidos, no tienen que votar por “el menos peor” o anular el voto, sino pueden elegir un candidato sin partido. Hasta ahí estamos de acuerdo, el problema es que la persona que busca el cargo público debe tener el apoyo

²¹² Valadés, Diego, “Monocracia y oligocracia”, México, *Periódico Reforma*, 29 de septiembre de 2015.

ciudadano, recursos económicos y materiales y, una buena relación con los medios de comunicación. En México, los pocos que gozan de esos privilegios son ex militantes de partidos políticos, empresarios, aquellos que cuentan con prestigio familiar de abolengo o, en algunas zonas del país, quienes no tienen un modo honesto de vida. El riesgo que tenemos es que por esta vía, ingresen personas *non gratas* que en lugar de resolver la situación de crisis de legitimidad de las instituciones políticas, la incrementen.

Considero que por sí misma la figura de candidatura independiente o sin partido puede coexistir con el resto de instituciones político-electoral. Lo que hace falta es que el diseño constitucional las establezca de forma prístina y, a su vez, indique cómo interactuará con los otros mecanismos de participación ciudadana.

4.5.2 Análisis normativo de los mecanismos de participación ciudadana regulados en las entidades federativas

Participar dentro de los esquemas de la democracia constitucional significa que el ciudadano podrá influir en las decisiones públicas de manera eficaz, a través de los medios de control político y jurídico que el orden normativo reconoce como derechos y establece las respectivas garantías para hacerlos valer.

Por ello, la mejor manera para que la mayor cantidad de personas sean escuchadas y se resuelvan sus problemas cotidianos, es creando una cultura de la legalidad y el respeto irrestricto a los derechos humanos a nivel estatal y municipal, pues es el ámbito más cercano a las personas y en donde su opinión y comportamiento se reflejan en la realidad inmediata de su contexto social.

Lo anterior se logra mediante una oportuna legislación y la disposición de las autoridades administrativas y judiciales para buscar lo que más convenga a los intereses ciudadanos. En principio, la ampliación de derechos humanos en materia político-electoral a través de la participación, no sólo por los medios

convencionales de la democracia representativa, sino a través de figuras de democracia semidirecta, fue un cambio positivo. No obstante, la cultura política de las diferentes regiones y sus circunstancias particulares, han entorpecido la puesta en práctica de los mecanismos participativos.

A continuación tomaremos a tres Estados de la República como muestra representativa para analizar la forma en que están reguladas las figuras de participación ciudadana en el orden constitucional y normativo a nivel local.

En este sentido, las tres entidades federativas son Tamaulipas, como representante del norte y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), correspondiente al centro. Ambas, emitieron leyes de vanguardia en materia de democracia semidirecta. Un caso especial, nuestro tercer Estado, Chiapas es el espejo de la realidad lacerante que vive el sureste de nuestro país y signo de lucha social a favor del reconocimiento de la identidad cultural, así como de los derechos humanos, en general.

4.5.2.1 Estado Libre y Soberano de Tamaulipas

El Congreso del Estado emitió el decreto no. 426, “Ley de Participación Ciudadana del Estado” en el año 2001, en Ciudad Victoria, Tamaulipas cuando era Gobernador Constitucional Tomás Yarrington Ruvalcaba.

A mediados de 2015, los legisladores locales aprobaron la Reforma Política-Electoral, la cual, tenía como propósito homologar el orden normativo tamulipeco con la reforma en la materia de 2012, a nivel federal. Por ejemplo, incluir la reelección para alcaldes y legisladores por una sola ocasión y reconocer derechos, además de prerrogativas a los candidatos independientes, en cuanto acceso a radio y televisión. También, se modificaron varias leyes,

entre ellas, la de Participación Ciudadana del Estado (LPCET) cuya última reforma se publicó en el Periódico Oficial del 13 de junio de 2015²¹³.

Entrando en materia, la Ley de Participación Ciudadana del Estado, en el artículo 2° establece que la participación ciudadana radicará en los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia (responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, actual y futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva).

Se reconoce como instrumentos de la participación ciudadana, aquellos con los que la ciudadanía pueda disponer, en forma individual y colectiva, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y, en general, manifestar su voluntad respecto a asuntos de interés general. Dichos instrumentos son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, recorridos de los Presidentes Municipales y la consulta popular (artículo 3° de LPCET).

Los ciudadanos tamaulipecos tienen los mismos derechos consagrados en la Constitución Política de los EUM. Así mismo, promover, ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana (artículo 6° de LPCET).

El primer instrumento es el plebiscito, a través del cual, el Gobernador del Estado podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o no, previo a actos y decisiones trascendentes del mismo. O bien, por otro lado, el 01% de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral podrán solicitarle que lo convoque (artículo 9 y 10 de LPCET) siempre y cuando, la materia de la que verse no sea de carácter tributario, de egresos o del régimen interior de la administración pública del Estado.

²¹³ No ha tenido reformas desde esa fecha hasta febrero de 2016.

Se inicia el procedimiento mediante la convocatoria que expide el Gobernador y hace del conocimiento del Instituto Electoral de Tamaulipas para que organice el plebiscito. Luego, ésta se publicará en el Periódico Oficial del Estado. Anterior a ello, el titular del Ejecutivo local puede auxiliarse, entre otros, de universidades y organizaciones civiles para formular las preguntas (artículos 13 y 14 de LPCET).

El ejercicio se podrá llevar en cualquier momento -salvo cuando está vigente un proceso electoral y hasta 60 días posteriores al mismo-. Se hará la convocatoria correspondiente y sus resultados serán vinculantes, cuando una opción obtenga la mayoría de la votación y corresponda a una tercera parte de los ciudadanos (artículos 15 y 17 de LCPET).

Otro mecanismo de participación directa es el referéndum, a través del cual, la ciudadanía aprueba o rechaza, previo a una decisión del Congreso del Estado, la creación modificación, derogación o abrogación de leyes. En ese sentido, la convocatoria se tiene que hacer antes del dictamen de las comisiones legislativas y será facultad del Congreso estatal decidir por las dos terceras partes, si se lleva a cabo el ejercicio o no (artículo 21 y 22 de LPCET).

Tienen la facultad para solicitar el referéndum, los Diputados del Congreso y el 01% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, mientras que su objeto no encuadre en las materias prohibidas, establecidas también para el plebiscito y la regulación interna del Congreso del Estado o de los órganos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado (artículos 23 y 27 de LPCET)

La organización del referéndum estará a cargo del Instituto Electoral de Tamaulipas y el resultado del ejercicio no será vinculatorio para el Congreso del Estado y sus efectos servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante (artículo 30 de LPCET).

El tercer mecanismo es la iniciativa popular con la que los ciudadanos podrán presentar al Congreso, proyectos de modificación, derogación o abrogación de leyes vigentes, con la restricción de que no se trate de las materias prohibidas para el referéndum y que cumpla con los requisitos de procedencia: que cuente con el apoyo del 0.13% de los ciudadanos del padrón electoral; se presente ante la Mesa Directiva del Congreso; los ciudadanos hayan nombrado un representante y, se expongan los motivos. Los requisitos serán verificados por una comisión especial para que siga el proceso legislativo ordinario.

El siguiente mecanismo es la consulta vecinal, ejercicio novedoso que consiste en que todos los vecinos de los Municipios territoriales podrán admitir acciones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar que residan, una vez que los titulares de los Ayuntamientos, dependencias u órganos desconcentrados de la administración pública la hayan convocado. Esta convocatoria se colocará en los lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios de comunicación; asimismo, se hará del conocimiento público, la metodología de la consulta (artículos 41 a 43 de LPCET).

Los resultados de la convocatoria no son vinculantes y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante (artículo 45 de LPCET).

El quinto mecanismo es la colaboración vecinal, es decir, los vecinos de los municipios podrán ayudar al Ayuntamiento en la ejecución de una acción de gobierno o en la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización, recursos económicos, materiales o trabajo personal. Las autoridades municipales resolverán la procedencia de la colaboración y, según la disponibilidad financiera, aportará recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos que se hagan por medio de la colaboración vecinal (artículos 46 al 48 de LPCET).

El siguiente mecanismo, se refiere a la posibilidad de que los tamaulipecos puedan presentar quejas o denuncias por la deficiencia en la prestación de

servicios que brinda la administración pública del Estado y, por la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de los Ayuntamientos y órganos desconcentrados de la administración pública en el ejercicio de sus funciones. Esto se hará a través de las unidades de recepción de quejas ante las instancias de la administración pública del Estado (artículos 49 y 50 LPCET)

Se instrumentará, por parte del Gobierno del Estado, un programa permanente de difusión pública acerca de leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión y del Estado y, de las obras públicas para que los habitantes estén debidamente informados. En otras palabras, este mecanismo de participación ciudadana, servirá como comunicación directa entre el Gobernador constitucional y las autoridades administrativas del Estado y sus municipios y, la ciudadanía (artículos 57 al 62 de la LPCET).

A través de la audiencia pública, octavo instrumento de participación ciudadana, los vecinos podrán proponer al Ayuntamiento, la adopción de acuerdos o realización de actos y recibir información con relación a determinadas actuaciones. Ésta se podrá solicitar por los representantes electos popularmente y representantes de los diversos sectores que concurren con el Municipio y, una vez solicitada, la autoridad tiene siete días naturales para dar respuesta (artículos 63 al 66 de la LPCET).

La audiencia será convocada por el Ayuntamiento con la presencia de las autoridades municipales y servidores públicos estatales. Posterior a que el Presidente Municipal escuche las peticiones ciudadanas, informará de forma escrita, el plazo de análisis del asunto y los procedimientos para satisfacer las inquietudes de los gobernados (artículos 67 y 68 de la LPCET).

El noveno instrumento de democracia semidirecta son los recorridos de los Presidentes Municipales, mismos que tienen como propósito verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en

que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. Harán la solicitud, los representantes de los sectores que concurren con el Municipio y los diputados del Congreso local (artículos 70 y 71 de la LPCET).

Los habitantes podrán exponer al Presidente Municipal, la forma y condiciones en que a su juicio se presten los servicios públicos. Las medidas que al respecto tome la autoridad en comento, las llevará a cabo el responsable que designe y se harán del conocimiento popular (artículo 73 y 74 de la LPCET).

Finalmente, se reconoce como instrumento de participación ciudadana a la consulta popular a nivel local. Sus principios, procedimiento y reglas son homólogas a las contenidas en la Ley Federal de Consulta Popular. Las diferencias son: en lugar de la Suprema Corte, los temas a consultar serán calificados por el Pleno del Supremo Tribunal del Estado; la consulta se llevará a cabo la jornada electoral local; respecto a las materias restringidas, se agregan los principios consagrados en el artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; quienes pueden solicitarla es el Gobernador, el 33% de los Diputados locales y el 02% de los ciudadanos; la petición de consulta se presentará ante el Congreso local, a partir del 1° de octubre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y, hasta el 15 de octubre antes de la jornada electoral.

Como se ve, la regulación en materia de participación ciudadana en el Estado de Tamaulipas, va más allá de los mecanismos comunes regulados en todas las entidades federativas, pues brinda a los ciudadanos un acercamiento directo con los gobernados, no solo a través del voto, sino de la observación directa de la situación del Municipio y de escuchar las peticiones de los habitantes sin intermediarios. Esto es importante porque sabemos que en las entidades norteamericanas, aparte de cierto nivel de carencias de bienestar social, la inseguridad que viven los pobladores es un mal que los aqueja todos los días.

Una cuestión que quiero puntualizar es que muchos de los instrumentos no prevén la forma en que será vinculatorios e incluso en algunos casos, se dice expresamente que no tienen tal carácter.

4.5.2.2 La Ciudad de México

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobó la “Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal”, la cual se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 17 de mayo de 2004 y su última reforma fue del 18 de diciembre de 2014.

Esta Ley, se erige como la más avanzada y completa en materia de participación ciudadana, respecto a la legislación emitida por las demás entidades federativas. Veamos brevemente porqué.

El párrafo primero del artículo segundo, define a la participación ciudadana como: *“el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”*.

En el párrafo segundo del mismo artículo, se establece el propósito que persigue la participación ciudadana y la forma en que lo alcanzará. De tal suerte su fin es

...“contribuir a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulen las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital”.

La Ley (LPCDF) distingue a las personas a partir de la calidad que se les reconoce como parte de la comunidad del Distrito Federal –ahora Ciudad de México-. (DF):

Habitante	Vecino	Ciudadano
Son las personas que residen en el D.F	Son vecinos de la colonia quienes residan por más de 6 meses en alguna de las partes que conformen la división territorial del D.F y se pierde por dejar de residir por el mismo periodo de tiempo.	Son las mujeres y hombres que tengan la calidad de mexicanos y posean, la calidad de vecinos u originarios de los mismos. (artículos 7° a 9° de la LPCDF)

Cuadro 8. Instrumentos de participación ciudadana reconocidos por la legislación del Distrito Federal (Elaboración propia).

	Definición	Procedimiento
Plebiscito <i>(Arts. 17 al 27 de la LPCDF)</i>	Es el instrumento mediante el cual, el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, previa su ejecución, los actos y decisiones que sean trascendentes para la vida pública del D.F.	<ul style="list-style-type: none"> a) Lo podrán solicitar: 0.4% de los ciudadanos de la lista nominal; 10% de los Comités Ciudadanos y, al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. b) Los solicitantes deberán nombrar un Comité promotor integrado por 5 ciudadanos. c) El Jefe de Gobierno hará la convocatoria y el Instituto Electoral le dará trámite. d) Se debe emitir opinión técnica por parte del Instituto Electoral sobre el diseño de las preguntas. Después, organizará el desarrollo del plebiscito en cualquier momento menos en año electoral y realizará el cómputo e) Los resultados se publicarán en la Gaceta Oficial del D.F. Si alguna opción obtiene la mayoría de votos y

		corresponde a una décima parte de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del D.F, el resultado será vinculatorio.
Referéndum (Arts. 28 al 38 de la LPCDF)	Instrumento de participación directa mediante el cual, la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las 2/3 de los legisladores de la ALDF deciden si somete o no a referéndum las leyes de su competencia. 2. Pueden solicitarlo: 1 o más legisladores y, los ciudadanos, Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos Delegacionales en el mismo número que en el plebiscito 3. Si se cumplen los requisitos de procedencia, las comisiones de la ALDF calificarán la propuesta y presentarán su dictamen al Pleno. 4. Si la propuesta es rechazada o modificada enviará la respuesta por escrito al comité promotor. 5. Se inicia el procedimiento con la publicación en la Gaceta Oficial de la convocatoria, en el término de 30 días naturales antes de la fecha de realización. 6. Los resultados que comunique el Instituto Electoral a la ALDF no tendrá efectos para ésta y se publicarán en la Gaceta Oficial. 7. No se puede convocar a referéndum en el año de elecciones y, se puede realizar un solo ejercicio al año
Iniciativa popular (Arts. 39 al 46 de la LPCDF)	Instrumento mediante el cual los ciudadanos del D.F y los órganos de representación ciudadana, presentan a la ALDF proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos.	<ol style="list-style-type: none"> a) Quiénes pueden solicitarla y presentarla son los mismos que en los instrumentos anteriores. b) Una vez que se presenta ante la Mesa Directiva de la ALDF, se hará del conocimiento del Pleno y se turnará a una Comisión Especial, integrada por miembros de las comisiones

		<p>competentes para la materia, misma que tiene 15 días hábiles para decidir si rechaza o admite.</p> <p>c) La ALDF dará aviso al comité promotor de la iniciativa sobre el dictamen de ésta. Esto se publicará en la Gaceta Oficial.</p> <p>d) Se somete, la iniciativa al proceso legislativo, con carácter de preferente.</p>
<p>Consulta Ciudadana (Arts. 47 al 50 de la LPCDF)</p>	<p>Instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los jefes delegacionales y los Órganos de Representación Ciudadana, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros, etc., cualquier tema trascendental en ámbitos temáticos y territoriales del DF.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La consulta se dirige a los habitantes de una o más colonias; una o más demarcaciones territoriales o, al del D.F y, a los Órganos de Participación Ciudadana. 2. Se convoca por las personas y órganos que se mencionan en la definición de consulta popular. 3. La convocatoria se emite 15 días antes; los resultados son elemento de juicio para las autoridades y éstas deberán informar, en un plazo de 90 días después de publicar el resultado, acerca del modo como el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados.
<p>Colaboración Ciudadana (Arts. 51 al 53 de la LPCDF)</p>	<p>Los habitantes del Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la presentación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para</p>	<ol style="list-style-type: none"> a) Las solicitudes de colaboración se deberán presentar por escrito y firmada por los ciudadanos o por los miembros del Órgano de Representación Ciudadana. b) Las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal resolverán si procede aceptar la colaboración y según su posibilidad financiera, podrán otorgar recursos para coadyuvar en la ejecución de los trabajos

	su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.	c) La autoridad tendrá un plazo no mayor de 15 días naturales para aceptar o rechazar la colaboración, o bien, proponer cambios.
Rendición de Cuentas (Arts. 54 y 55 del LPCDF)	Los habitantes tienen derecho de recibir de las autoridades, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas, para evaluar la actuación de los servidores públicos. También, las autoridades locales del gobierno rendirán informes una vez al año.	Cuando se trate de la aplicación de los recursos públicos del presupuesto participativo, los órganos políticos administrativos deberán enviar a cada Comité Ciudadano y Consejo de los Pueblos, un informe pormenorizado del ejercicio de los recursos.
Difusión Pública (Arts. 56 al 60 de la LPCDF)	Las autoridades locales del Gobierno del D.F están obligadas a establecer un programa semestral de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. El programa semestral de difusión pública será aprobado por el Jefe de Gobierno, tomando en cuenta las opiniones de los Órganos de Representación Ciudadana y de los Jefes Delegacionales y contendrá información acerca de la planeación y acciones de la Administración Pública. 2. En las obras que impliquen más de una demarcación, así como las que sean de interés general de los capitalinos, la difusión la hará la Dependencia gubernamental respectiva. 3. La difusión se hará vía los Comités y Consejos Ciudadanos, a través de los medios informativos que permitan que los habitantes de la demarcación tengan acceso a la información.

	<p>Es el instrumento de participación ciudadana por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el Consejo del Pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del D.F, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público</p>	<p>a) La Contraloría General designará dos contralores ciudadanos de la Red por cada órgano colegiado existente en la Administración Pública, quienes permanecerán por 2 años. Éstos podrán ser propuestos por los Órganos de Representación Ciudadana y por las instituciones educativas y profesionales.</p> <p>b) Los derechos de los contralores son: integrar la Red, recibir capacitación para su encargo, participar con voz y voto en las sesiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal.</p> <p>c) Las obligaciones de los contralores son: asistir a las sesiones del órgano colegiado, vigilar el cumplimiento del marco jurídico aplicables a los casos, emitir su voto y, conocer de la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública del D.F.</p>
<p>Audiencia Pública (Arts. 67 al 73 de la LPCDF)</p>	<p>Es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos de los Comités Ciudadanos, el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del D.F podrán:</p>	<p>Proponer a las autoridades de la Administración Pública del D.F, la adopción de acuerdos o actos; recibir de éstas, información sobre su actuación y presentarles peticiones, propuestas o quejas y, realizar la evaluación en conjunto, autoridades y ciudadanos sobre el cumplimiento de programas.</p> <p>1. La audiencia pública se celebra a solicitud de los Órganos de Representación Ciudadana; representantes de los sectores organizados; representantes populares electos; por el Jefe de Gobierno; o miembros de la administración pública.</p> <p>2. La contestación a la solicitud deberá</p>

		<p>realizarse por escrito, señalando día, lugar y hora en que será la audiencia y la autoridad que acudirá</p> <p>3. Las autoridades de la Administración Pública asumirán compromisos y plazos para cumplir.</p>
<p>Recorridos del Jefe Delegacional (Arts. 74 al 76 de la LPCDF)</p>	<p>Instrumento mediante el cual, los habitantes de una demarcación, que les permiten formular a éste, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones que le interesen a la comunidad.</p>	<p>a) La autoridad podrá acordar la realización de una audiencia pública.</p> <p>b) Podrán solicitar al Jefe Delegacional, la realización de un recorrido: los Órganos de Representación Ciudadana; representantes de los sectores organizados y los representantes de elección popular.</p> <p>c) Toda solicitud debe tener precisado el objeto y el lugar que deba ser visitado.</p> <p>d) Las medidas que se adopten después del recorrido, serán llevados a cabo por los servidores públicos designados y se difundirá a través de medios públicos.</p>

A parte de los instrumentos de participación ciudadana expuestos, la Ley de la materia reconoce como forma de participación colectiva a las organizaciones sociales, mismas que son personas morales sin fines de lucro cuyo ámbito de actuación está vinculado con los intereses de por lo menos una colonia del D.F y sus estatutos que tienen como objeto fomentar la participación ciudadana. Tienen como derechos, entre otros, formar parte de los Consejos Ciudadanos; ejecutar los instrumentos de participación ciudadana y, recibir capacitación del Instituto Electoral del Distrito Federal y participar, con el aval de éste último, en los programas de educación en la materia (artículos 77 y 78 de la LPCDF).

Otro de los mecanismos de participación ciudadana de vanguardia que regula la legislación del D.F es el presupuesto participativo que se define como aquel sobre el cual, los ciudadanos deciden respecto la forma en que se aplican

recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del D.F (artículo 83 de la LPCDF).

Los recursos del presupuesto participativo corresponden al 03% del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se dirige la aplicación de los recursos son obras, infraestructura, proyectos ambientales, culturales y de prevención del delito.

El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa deben incluir la partida de presupuesto participativo en el decreto anual de presupuesto de egresos. Los recursos se darán a las Delegaciones y se dividirá entre las colonias y pueblos originarios que las conformen.

Para la destinación de los recursos en cada división territorial, el Instituto Electoral organizará un proceso electoral, el segundo domingo de noviembre de cada año, en donde se ponen a consideración de la ciudadanía las distintas opciones de proyectos, para que los ciudadanos elijan el que mejor responda a sus intereses (artículo 84 de la LPCDF).

Ahora bien, las Asambleas Ciudadanas, conformadas por habitantes de cada colonia, podrán decidir, también, sobre la aplicación de recursos públicos correspondientes a programas públicos de la Administración Pública del D.F.

Una forma de fomentar y organizar la participación libre de los habitantes, vecinos y ciudadanos, es que en las asambleas ciudadanas, se conformen comisiones de apoyo comunitario que estarán encargadas de temas específicos y coordinadas por el Comité Ciudadano.

Las Asambleas Ciudadanas son el máximo órgano de decisión en cada una de las colonias en que el Instituto Electoral divide al Distrito Federal y las presiden los Comités Ciudadanos (artículo 17 de la LPCDF).

En la convocatoria para celebrar una asamblea ciudadana, se señalará hora y lugar. Cuando tenga verificativo la reunión, se someterá a consideración, en

primer lugar, el orden del día. Posteriormente, se hará una relación de oradores que quieran hacer uso de la palabra. Éstos pueden ser niños, jóvenes, vecinos y ciudadanos, a los cuales, se les escuchará por igual (artículos del 176 a 179 de la LPCDF).

Cuadro 9. Órganos de Representación Ciudadana reconocidos por la legislación del Distrito Federal (Elaboración propia).

<p style="text-align: center;">Comité Ciudadano</p> <p style="text-align: center;"><i>(Arts. 91 al 126 de la LPCDF)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órgano de representación ciudadana de la colonia. - En cada colonia, el Comité tendrá 9 integrantes que serán representantes vecinales. - Sus atribuciones son: representar los intereses colectivos de los habitantes de las colonias; idear y ejecutar proyectos de desarrollo comunitario; dar seguimiento a los acuerdos, obras y servicios que se consensuaron en la asamblea ciudadana; promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos; recibir información por parte de las autoridades. - Los Comités serán electos cada tres años e inician sus funciones el 1° de octubre. - El Instituto Electoral emite la convocatoria para que se registren las fórmulas, mismas que se compondrán por 5 ciudadanos: hasta tres del mismo género y al menos una persona joven - Durante la difusión del ejercicio, las fórmulas podrán dar a conocer su proyecto dos semanas antes mediante la distribución de propaganda impresa y módulos de información fijos. No podrán hacerlo con propaganda fija, ni otorgar despensas o cualquier tipo de regalos. - A la fórmula que gane, se le otorgarán 5 integrantes del comité ciudadano; al segundo lugar, 2 personas y, al tercer y cuarto lugar, será uno para cada posición.
--	---

<p style="text-align: center;">Consejos Ciudadanos Delegacionales</p> <p style="text-align: center;"><i>(Arts. 129 al 133 de la LPCDF)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el D.F. - Se integran con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos, los coordinadores de concertación comunitaria de los Consejos del Pueblo, las autoridades tradicionales, y los representantes de cada una de las organizaciones ciudadanas debidamente registradas en la demarcación territorial que corresponda. - Tiene como atribuciones las siguientes: emitir opinión acerca de programas y políticas para el D.F; informar a las autoridades los problemas de los representados; proponer soluciones y mejorías a la prestación de servicios; opinar acerca de los anteproyectos de presupuesto de egresos de las Delegaciones; opinar sobre los informes trimestrales acerca del ejercicio de sus atribuciones que les presenten los Jefes Delegacionales. - Los Consejos Ciudadanos Delegacionales funcionarán en Pleno o en Comisiones de Trabajo y sus sesiones son abiertas a cualquier ciudadano.
<p style="text-align: center;">Representantes de Manzana</p> <p style="text-align: center;"><i>(Arts. 134 al 140 de la LPCDF)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Comité Ciudadano contará con tres meses a partir de su conformación para convocar a asambleas ciudadanas por manzana en las que los ciudadanos elegirán a un representante en cada una de las manzanas que integren la respectiva colonia. - Sus atribuciones son: emitir opinión sobre la orientación del presupuesto participativo; coadyuvar con el Comité Ciudadano o en su caso el Consejo del Pueblo para supervisar las obras, servicios o actividades del gobierno; canalizar la demanda de los vecinos al Comité Ciudadano.
<p style="text-align: center;">Consejo del Pueblo</p> <p style="text-align: center;"><i>(Arts. 141 al 148 de la LPCDF)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órgano de representación ciudadana de los pueblos originarios que se encuentran enlistados en el artículo transitorio décimo tercero (G.O. 27 de mayo de 2010), donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. - El Consejo del Pueblo tiene las siguientes funciones: representar los intereses colectivos de los habitantes de los pueblos originarios, así como dar soluciones a las demandas o propuestas

	de los vecinos de la comunidad; supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana; desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana; emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
--	--

Es preciso mencionar que los órganos de representación ciudadana, tienen derecho a recibir apoyos materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. En ese sentido, el Instituto Electoral del Distrito Federal debe entregar material de papelería de forma trimestral según las necesidades de cada Comité y Consejo Ciudadano y, los formatos y formas impresas. Asimismo, la Administración pública del D.F. apoyará a los representantes con la exención de pago para hacer uso del transporte público y, permitirá el acceso para la utilización de espacios e instalaciones públicas. Finalmente, los órganos se beneficiarán con la colaboración de estudiantes a través de programas de servicio social (artículos 185 al 187 de la LPCDF).

Por otro lado, al Instituto Electoral le corresponde elaborar e implementar un Programa Anual de Capacitación, Educación, Asesoría y Comunicación dirigidos a los órganos de representación ciudadana que tratarán temas como: la democracia, derechos humanos, promoción de los principios de participación ciudadana, el marco jurídico aplicable a la materia, formación para la ciudadanía, mecanismos y estrategias de comunicación e, instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo (artículos 188 al 191 de la LPCDF).

Antes de terminar este apartado, es preciso mencionar que, tras varios intentos legislativos y, el esfuerzo de la sociedad organizada, el 29 de enero de 2016, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma y deroga diversas disposiciones en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

En el primer párrafo del artículo 122 constitucional, se establece que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa; en otras palabras, su orden jurídico y político ya no tendrá su sustento en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal –instrumento legal emana de un poder constituido federal-, sino en una Constitución Política como sucede en las demás entidades federativas; sin embargo, no tendrá la naturaleza jurídica de un Estado libre y soberano.

4.5.2.3 Estado Libre y Soberano de Chiapas

El Congreso chiapaneco, a diferencia de los dos casos anteriores, decidió regular la materia de participación ciudadana mediante un código, el “Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas” (CEPCECh), publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 de agosto de 2008 y con reformas de 30 de junio de 2014.

En Estado de Chiapas se reconocen como instrumentos de participación ciudadana: el plebiscito, el referendo, iniciativa popular, consulta ciudadana, audiencia pública y consulta popular. Asimismo, los instrumentos de colaboración ciudadana son los Consejos de Participación y Colaboración Ciudadana (artículos 599 y 600 del CEPCECh).

El Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales tienen la obligación de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y habitantes del Estado; promover la participación ciudadana y, coadyuvar en la organización ciudadana (artículo 602 del CEPCECh). Asimismo, la autoridad competente mandará aclarar la solicitud presentada por los ciudadanos o habitantes chiapanecos, cuando ésta sea oscura, vaga o incompleta, con el propósito que subsanen las irregularidades (artículo 652 del CEPCECh).

Cuadro 10. Instrumentos de participación ciudadana reconocidos por la legislación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Plebiscito

- A través de él, el Gobernador podrá consultar a los ciudadanos, por sí o a petición de éstos, para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del propio Gobernador y de los Ayuntamientos, y que a juicio de estos últimos sean trascendentes para la vida pública del Estado. También, un funcionario electo popularmente que desee cambiar alguna de las propuestas de campaña, podrá utilizar al plebiscito para su aprobación o rechazo (artículo 606 del CEPCECh).
 - Existen dos tipos de plebiscito: el estatal, que se circunscribe a decisiones trascendentales para la vida pública del Estado, que pretenda realizar el Gobernador y, el municipal, que se dirige a las decisiones que pretendan realizar los Ayuntamientos y que sean trascendentales para la vida del municipio, incluyendo los reglamentos de carácter general que se expidan o relacionados con sus propuestas de campaña (artículo 607 del CEPCECh).
 - La solicitud inicial estará dirigida al Gobernador por el 03% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado o por petición directa a cargo del Gobernador (artículo 608 del CEPCECh).
 - El Gobernador debe analizar la solicitud y en 30 días podrá aprobarla, proponer modificaciones o rechazarla. Mientras que esto sucede, se suspenderá la ejecución y/o la implementación de la decisión de gobierno (artículos 611 y 612 del CEPCECh).
-

Referendo

- Instrumento de participación directa mediante el cual, la ciudadanía chiapaneca manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Congreso del
-

Estado (artículo 617 del CEPCECh).

- El Congreso del Estado tiene la facultad exclusiva de decidir por acuerdo de las 2/3 partes de sus integrantes, sí somete o no a referendo la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes (artículo 616 del CEPCECh).

- Pueden solicitar el referendo: 50% de los miembros del Congreso, durante el proceso legislativo; 02% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán nombrar un Comité Promotor integrado por 5 personas; el Gobernador y, 50% + 1 de los Ayuntamientos.

- El procedimiento del referendo solicitado por los ciudadanos de la entidad es el siguiente: a) en un plazo de 30 días de publicado el decreto objeto de la consulta, los peticionarios comunicarán al Gobernador la solicitud de referendo, dicha comunicación deberá estar respaldada por al menos 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del Estado; b) el Instituto Electoral deberá verificar los requisitos y, si es procedente, convocará a referendo dentro de los 5 días siguientes; c) la convocatoria deberá ser publicada en el periódico oficial tres veces y difundida en los medios de comunicación; d) el referendo es válido cuando haya participado, por lo menos el 20% de los ciudadanos de la lista nominal y, e) el Instituto Electoral hará el cómputo y publicará los resultado en el periódico oficial (artículos 628 y 629 del CEPCECh).

- El resultado del referendo puede ser en dos sentidos y sus efectos son los siguientes: si es positivo, el Gobernador procederá a la promulgación y publicación del decreto correspondiente y, si es de rechazo, entonces el Gobernador solicitará al Congreso del Estado, la derogación o abrogación de las disposiciones del decreto, siempre y cuando, lo hubiesen elegido el 33% de los ciudadanos de la lista nominal (artículos 630, 631 y 634 del CEPCECh).

Iniciativa Popular

- Mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado de Chiapas presentan al Poder Legislativo del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación

o abrogación de leyes o decretos de carácter general dentro del ámbito de su competencia (artículo 636 del CEPCECh).

- El requisito de admisión de la iniciativa popular es que un mínimo de 1.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral respalden la solicitud (artículo 638 del CEPCECh).

- Todas las iniciativas populares se sujetarán al siguiente trámite: 1. La iniciativa se turnará a una Comisión Especial conformada por los miembros de la o las comisiones competentes en la materia de la propuesta; 2. La Comisión envía al Instituto Electoral la relación de solicitantes para que realice el cotejo de las firmas de los ciudadanos; 3. Si la Comisión Especial declara que es procedente, la iniciativa se sujetará al proceso legislativo y dentro de la discusión podrán participar hasta 3 de los ciudadanos promoventes (artículo 639 del CEPCECh).

Consulta Ciudadana

- Instrumento a través del cual, el Gobernador y las dependencias de la Administración Pública del Estado, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Estado de Chiapas (artículo 342 del CEPCECh).

- La consulta se dirige a la ciudadanía chiapaneca en general; a la ciudadanía de uno o varios municipios del Estado y, a los habitantes organizados en diversos sectores (artículo 643 del CEPCECh).

- Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculante, sólo serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.

- La convocatoria se deberá expedir por lo menos 10 días antes de la realización de la consulta.

- Es obligación de la autoridad informar, en un plazo de 90 días, acerca de los cómo

ha sido afectado el ejercicio de sus funciones por los resultados y si las funciones no se han visto afectadas, la autoridad deberá expresar sus razones (artículo 644 del CEPCECh).

Audiencia Pública

- Instrumento de participación ciudadana por medio del cual los habitantes del Estado de Chiapas habrán de ser recibidos por las autoridades competentes de los gobiernos estatal y municipal para tratar asuntos de interés público. Tienen como objeto: proponer a las autoridades la adopción de ciertos acuerdos o la realización de un acto (artículo 645 del CEPCECh).

- La audiencia se solicita por los habitantes, ciudadanos, Consejos de Participación y Colaboración vecinal, representantes de los sectores organizados y, representantes populares electos en el Estado (artículo 646 del CEPCECh); incluso, por el titular de la entidad o dependencia de los gobiernos estatal o municipal.

- Cuando se reciba la solicitud de audiencia, la autoridad tiene 8 días para responder.

- Después de 15 días del desahogo de la audiencia, la autoridad informará: plazo en que su asunto será analizado; la competencia y carácter de la autoridad satisfacer las peticiones, propuestas y quejas (artículo 650 del CEPCECh).

Con respecto a los instrumentos de colaboración ciudadana, el Código sólo los menciona en el artículo 600 y en el 646, para reconocerles la potestad de solicitar la celebración de una audiencia pública. Para conocer su naturaleza y facultades debemos acudir a la “Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas” (LOMECh); en donde se define a los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal como *“asociaciones de vecinos para participar y colaborar con las autoridades en la consecución del bien común, la preservación, el*

mantenimiento y el restablecimiento de la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, y en general del orden público” (artículo 120 LOMECh).

En cada municipio habrá consejos de manzana o unidad habitacional; colonia o barrio; ranchería, caserío o paraje; ciudad o pueblo y, de municipio (artículo 120 de la LOMECh). Los consejos se integrarán por todos los vecinos con residencia mínima de 6 meses en la manzana o unidad habitacional quienes votarán, de forma directa y secreta, para elegir, de entre ellos, 5 representantes para integrar un comité y, el que obtenga mayor votación fungirá como Jefe. Los Jefes de comités formarán el Concejo de colonia o barrio (artículos 121 a 123 de la LOMECh)

Las atribuciones del comité o de los concejos de participación y colaboración vecinal de manzana, o unidad habitacional son: designar a sus representantes; promover la armonía entre las familias que viven en la manzana o unidad habitacional; recibir información del Ayuntamiento o del Presidente Municipal sobre la presentación de los servicios públicos; hacer del conocimiento del Ayuntamiento o Presidente Municipal las deficiencias o anomalías en la prestación de los servicios públicos; conocer, oportunamente, los programas de obras y servicios que afecten a su circunscripción territorial; proponer medidas que garanticen la seguridad de los habitantes y, cooperar en caso de emergencia (artículo 139 de LOMECh).

Son atribuciones de los concejos de participación y colaboración de colonia, barrio, ranchería, caserío o paraje, o su junta directiva: recibir información trimestral del ayuntamiento, sobre la prestación de los servicios que se realizan en la colonia, barrio, ranchería, caserío o paraje que representen; hacer del conocimiento del Ayuntamiento o del Presidente Municipal, las anomalías o deficiencias en la que en la prestación de los servicios públicos les comuniquen los comités de manzana o unidad habitacional y, proponer al Ayuntamiento o al Presidente Municipal, las medidas que estimen convenientes para mejorar la

prestación de los servicios públicos y las encaminadas a mejorar la seguridad de los habitantes de la colonia o barrio que representen (artículo 140 de la LOMECh).

Las atribuciones de los concejos de participación y colaboración vecinal de ciudad o pueblo son: proponer medidas para que la procuración y administración de justicia pronta y expedita; informar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal, el estado que guarden monumentos, sitios arqueológicos; plazas, mercados; centros recreativos; en general, todo aquello que la población de la ciudad o pueblo tenga interés; opinar sobre los servicios educativos; tener acción popular para denunciar los delitos y, proponer la expedición o derogación de diversas disposiciones normativas (artículo 141 de la LOMECh).

Finalmente, el concejo de participación y colaboración vecinal del municipio tiene, además de las establecidas para los otros concejos, las siguientes atribuciones: representar legalmente a todos los concejos del municipio; establecer los lineamientos generales y las participaciones de organización y funcionamiento de los concejos de participación y colaboración vecinal; proponer que determinada actividad se considere como servicio público por ser de interés social y utilidad pública; visitar las instalaciones penitenciarias y proponer medidas que corrijan las irregularidades; opinar sobre la planeación urbana y regulación de la tenencia de la tierra; promover actividades de participación, colaboración y ayuda social entre los habitantes del municipio; ejercer vigilancia cívica para luchar contra la corrupción; conocer y opinar previamente sobre los proyectos de ley de ingreso y presupuesto de egresos del municipio y, celebrar mensualmente con el Ayuntamiento en Pleno, sesiones de trabajo para evaluar el funcionamiento de los servicios públicos (artículo 142 de LOMECh).

4.6 Esquemas jurídicos de participación ciudadana en América Latina

El esfuerzo, la esperanza y los sinsabores en la búsqueda de tener un Estado democrático, no es limitativo de México, sino que todos los pueblos de América Latina han emprendido una lucha constante para lograrlo. La historia del continente es un trayecto doloroso entre esclavitud, colonialismo, racismo, pobreza y sobre todo, de golpes de Estado y regímenes autoritarios. No obstante, desde la década de los años setenta, ha comenzado la transición de los países latinoamericanos hacia un verdadero régimen democrático, aunque no ha sido constante.

La experiencia latinoamericana²¹⁴, a partir de la Segunda Guerra Mundial hasta los años noventa, nos demuestra el efecto del reordenamiento geopolítico y de la división del mundo en dos bloques antagónicos: el de los “Aliados”, es decir, el capitalista y, el socialista con el liderazgo de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas. Esto es así, porque en el periodo de la posguerra, Estados Unidos, en la empeño de frenar la expansión del comunismo por las zonas periféricas del mundo, apoyó las transformaciones hacia gobiernos latinoamericanos más autoritarios.

Sin embargo, este propósito se vio pausado por el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, primero; después, la Guerra Fría entró en un periodo de relajación. Las fuerzas progresistas y movimientos de izquierda provocaron una democratización en las estructuras económicas de algunos Estados de América del Sur; el más claro ejemplo fue en Chile con Salvador Allende, a quien, la coalición de socialistas y comunistas de la Unión Popular, lo llevaron a ser proclamado Presidente de su país.

²¹⁴ Para explicar los antecedentes y en qué consistió el “Operativo o Plan Cóndor” tomo los puntos importantes del artículo de Ferreira Navarro, Marcos, “Operación Cóndor: Antecedentes, formación y acciones”, España, *Ab Initio*, no. 9, 2014, pp.153-179, disponible en www.ab-initio.es.

Tras la derrota de Allende y la ascensión de regímenes dictatoriales como los de Augusto Pinochet en Chile y el de Jorge Rafael Videla en Argentina, el Operativo o Plan Cóndor se estableció de forma oficial en noviembre de 1975 y agrupó a Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil; posteriormente, a Perú y Ecuador. Consistió en tres fases: la primera era crear una estructura comunicativa e informativa entre los Estados miembros; la segunda, consistía en encontrar a los grupos y personas subversivas identificadas en la primera fase con el propósito de detenerlos, torturarlos e, incluso, desaparecerlos; finalmente, en la fase tres, se realizaban las mismas operaciones que en la anterior, pero las detenciones fueron extraterritoriales.

En sí, el Plan Cóndor, fue una organización clandestina internacional que practicaba el terrorismo de Estado para impedir el arraigamiento del comunismo, a través de regímenes dictatoriales. Tuvo su fin hasta principios de la década de 1980 con la celebración de elecciones pluripartidistas en algunos de los países latinoamericanos

A partir de 1978, como se puede observar de la relatoría anterior, en América Latina comenzó una progresiva transición a la democracia que implicó cambios en las prácticas estatales. Además, todas las constituciones de la región fueron reformadas, modificadas y/o enmendadas para instaurar un régimen democrático mínimo, es decir, sólo basado en el sistema de elecciones periódicas o, algunas de ellas, reconocieron e institucionalizaron formas de participación más amplias que incluyeron mecanismos de acción colectiva para permitir un ejercicio óptimo del control ciudadano.

Es precisamente este último rubro el que nos interesa exponer brevemente en este apartado.

Alicia Lissidini²¹⁵, establece que los mecanismos de democracia directa se pueden clasificar según quién los promueve: si son los Poderes del Estado, se denomina “democracia directa desde arriba”, pero si son promovidos por los ciudadanos, entonces es “democracia directa desde abajo”. Los primeros se subdividen en las consultas vinculantes o no que realiza, por un lado el Poder Ejecutivo y por el otro, el Poder Legislativo.

Los mecanismos promovidos por los ciudadanos se subdividen en:

a) *Mecanismos proactivos*. Son los recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes mediante la iniciativa legislativa, reformar la constitución e iniciativa de consulta popular, la cual, se le conoce como referendo, referéndum o iniciativa popular.

b) *Mecanismos reactivos*. Son los que promueven la derogación de una ley o “veto” y la revocatoria de los mandatos de todos los cargos electos o de algunos.

Son mecanismos de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes impopulares y para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo

c) *Mecanismos obligatorios*. Se utilizan para aquellas reformas constitucionales que exigen ser ratificadas por los ciudadanos a través de una consulta obligatoria cuando los temas así lo ameriten (límites territoriales, Tratados Internacionales o procesos de paz, entre otros) o, la consulta previa obligatoria a poblaciones indígenas conforme el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

²¹⁵ Lissidini, Alicia, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos” pp. 120 a 189 en Minnaert, Anja y Endara, Gustavo (coords.), *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS, 2015, visible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/11570.pdf>. En este trabajo me baso para exponer los mecanismos de democracia directa en los países de América Latina.

Para ilustrar la anterior clasificación, se presenta un cuadro con los índices de democracia directa de 18 países latinoamericanos, elaborado a partir de las Constituciones Políticas y las legislaciones en la materia.

La autora establece rangos de 0-3 a los mecanismos proactivos y 0-2 a los mecanismos reactivos y de consulta, con lo que se obtiene un subíndice de los mecanismos “desde abajo” de 0-7 y, 0-1 a los mecanismos “desde arriba”, con un subíndice de 0-2. La suma de los subíndices da como resultado el índice de democracia directa que va de 0-9.

Cuadro 11. Índices de democracia directa de 18 países latinoamericanos²¹⁶.

País	DD desde abajo	M. Proactivos			M. Reactivos		M. Consultivos		DD desde arriba	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	IDD
		Iniciativa Legislativa	Consulta Popular	Iniciativa Const.	Derogación de Ley o Tratado	Revocación de Mandato	Reformas Const.	Consulta Previa		Consulta popular vinculante o no		
Argentina	1.5	1	0	0	0	0	0	0.5	1.5	0.5	1	3
Bolivia	6.16	1	1	1	0.5	1	0.66	1	2	1	1	8.16
Brasil	1.83	1	0	0	0	0	0.33	0.5	1	0	1	2.83
Chile	0.83	0	0	0	0	0	0.33	0.5	0.5	0.5	0	1.33
Colombia	5.83	1	1	1	1	0.5	0.33	1	0.5	0.5	0	6.33
Costa Rica	4.83	1	1	1	1	0	0.33	0.5	1.5	0.5	1	6.33
Ecuador	7	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	9
El Salvador	0.33	0	0	0	0	0	0.33	0	0	0	0	0.33
Guatemala	3.33	1	0.5	1	0	0	0.33	0.5	2	1	1	5.33
Honduras	5	1	1	1	1	0	0	1	2	1	1	7
México	3	1	1	0	0	0	0	1	2	1	1	5
Nicaragua	2	1	0	0	0	0	0	1	2	1	1	4
Panamá	5	1	1	1	0	0.5	1	0.5	0	0	0	5
Paraguay	2.5	1	0	1	0	0	0	0.5	1.5	0.5	1	4
Perú	5.66	1	1	1	1	0.5	0.66	0.5	0	0	0	5.66
República Dominicana	3.16	1	1	0	0	0	0.66	0.5	2	1	1	5.16
Uruguay	5	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	5
Venezuela	6.5	1	1	1	1	0.5	1	1	2	1	1	8.5

El índice desde abajo muestra que las Constituciones que cuentan con más mecanismos de este tipo son Ecuador, Venezuela, Bolivia y Colombia. En los cuatro casos fue posible la ampliación gracias al accionar de las asambleas

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 148-149, 155-156.

constituyentes; por ello, forman parte de “el nuevo constitucionalismo” o refundación constitucional.

En el caso de Bolivia, la motivación para los cambios fueron los principales movimientos indigenistas para constituir un sistema institucional originario. Ecuador en cambio, vio surgir una Asamblea Constituyente por la iniciativa del presidente Rafael Correa con el propósito de generar un nuevo texto constitucional para construir una democracia activa, radical y deliberativa para garantizar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales. Además, propiciar un modelo participativo para que todos los ciudadanos puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar a sus representantes²¹⁷.

La Asamblea Constituyente de Venezuela, promovida por Hugo Chávez, tuvo poca participación de la oposición; sin embargo, las diversas organizaciones de la sociedad civil fueron piedra angular para que se incluyeran capítulos referidos a la ampliación de derechos humanos y a la participación ciudadana.

Sin duda, las constituciones con más democracia directa “desde abajo” son producto de Asambleas Constituyentes más participativas y democráticas en donde existe un reconocimiento de la diversidad pluriétnica,

Ahora bien, sobre los mecanismos de democracia directa “desde arriba” de tipo plebiscitaria, se valora su ausencia como positiva porque quiere decir que hay un equilibrio entre los Poderes del Estado y el actuar ciudadano. En cambio, la realidad de algunos de los países que estamos analizando guarda reminiscencias de la época hegemónica del Poder Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo y de los ciudadanos. Bolivia, Ecuador y Venezuela son pioneros en la nueva concepción democrática, pero, en los tres casos, se aprobó la reelección presidencial y con ello, hubo un retroceso en el proceso de democratización.

²¹⁷ *Ibidem*, p.153.

Otra cuestión que es importante subrayar es la preferencia de los países de la región para utilizar la consulta popular como mediadora de conflictos²¹⁸. Baste decir que en el periodo 1979 a 2011, doce países realizaron 50 de estas consultas, de las cuales 80% se efectuaron a partir de 1990 y el 74%, fueron iniciativas del Poder Ejecutivo o Legislativo.

Un ejercicio comparativo entre el número de consultas realizadas en el periodo en comento y los porcentajes de satisfacción con la democracia que nos ofrece el Latinobarómetro de 2013, nos hace suponer que hay alguna relación entre ambas variables; por ejemplo, en Uruguay se realizó la mayoría de los ejercicios consultivos (14) y un 84% de los encuestados dijo estar satisfecho con la democracia. De igual modo, Ecuador realizó 9 consultas y Venezuela 6 y, en ambos casos, la aceptación democrática es mayor que el resto de los países. La excepción parece ser Argentina, donde se realizó una consulta y la mitad de las personas dijo estar satisfecho con la democracia.

Enseguida, enumero algunas de las consultas relevantes que impactaron en la transición a la democracia o fortalecieron los poderes instituidos:

1. La consulta (referéndum) chilena en junio de 1989 con la que pierde Augusto Pinochet la posición de gobierno militar. Tuvo una participación del 93.72%.
2. En Ecuador, la convocatoria a conformar una Asamblea Constituyente con el propósito de transformar el marco institucional, fue aprobada en 2007 con una participación del 71.58% y, en septiembre del siguiente año, se ratifica la aprobación de una nueva Constitución.
3. En Venezuela, a partir del año 1999 hasta la muerte de Hugo Chávez, las consultas se realizan con frecuencia. Los temas fueron: la elección de una Asamblea Constituyente, aprobación de la nueva constitución, el

²¹⁸ Para la exposición de este tema me baso en: Arellano Trejo, Efrén, "Mecanismos de democracia directa en América Latina", México, *En contexto*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, no. 50, 12 de junio de 2015, pp. 1-14.

fortalecimiento de los poderes del Estado y, reformas constitucionales para aprobar la reelección inmediata de todos los cargos de elección popular. Todas ellas fueron aprobadas, en promedio, con un 49% de participación. La única consulta cuando perdió la posición gubernamental fue la realizada en diciembre de 2007 que proponía el establecimiento de un gobierno socialista, la reelección indefinida y el mando presidencial por un periodo de 7 años.

4. En Uruguay, dos consultas han impedido la participación de la iniciativa privada en diversos sectores económicos: en 1992, un referéndum derogó una ley que privatizaría, parcialmente, la empresa estatal de teléfonos; en 2003, se impidió que la empresa nacional de combustibles se asociara con empresas privadas y, en 2004, se aprobó una reforma constitucional, para impedir que los recursos hídricos pudieran estar en manos de particulares.

Una vez que asumimos la distinción de los mecanismos de participación directa en cuanto a la fuente de la que provienen y que conocemos algunos ejercicios que se han desarrollado en las últimas tres décadas, consideremos ahora que existen tres modelos que indican las potencialidades de estos mecanismos en los países de América del Sur²¹⁹:

a) Modelo limitado. No se espera que los mecanismos tengan un efecto considerable sobre el sistema, a menos que estén acompañados por una crisis profunda o una movilización intensa del pueblo.

En la democracia directa limitada, los mecanismos son controlados por las autoridades. Brasil, Argentina y Chile entran en esta categoría, pero no incrementa los poderes del Ejecutivo, La razón obedece al diseño institucional de los tres países: en Brasil, sólo el Parlamento puede llamar a

²¹⁹ Welp, Yanina, "El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución del problema? Un análisis de América del Sur en el siglo XXI", ponencia presentada en el II Congreso Peruano de Estudios Electorales, 26 y 27 de noviembre de 2014, pp.4-6, visible en https://www.academia.edu/11854251/El_refer%C3%A9ndum_ante_la_crisis_de_legitimidad_soluci%C3%B3n_o_s%C3%ADntoma_del_problema_Un_an%C3%A1lisis_de_Am%C3%A9rica_del_Sur_en_el_siglo_XXI

consulta; el Presidente argentino puede convocar a un referéndum, pero su resultado no es vinculante, mientras la consulta parlamentaria sí lo es y, en Chile, el mecanismo sólo puede ser convocado por un bloqueo entre el Ejecutivo y el Parlamento. Al respecto, la Constitución chilena, en su artículo 128 establece:

“Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por la dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito”

b) Modelo de equilibrio. En él, la democracia directa puede jugar un papel relevante, pues permite que los ciudadanos influyan en la toma de decisiones con relativa autonomía.

Existen provisiones que habilitan a los ciudadanos o a la Constitución (Perú), en que además de estos, puede activar el referéndum constitucional una minoría parlamentaria (Uruguay) o en que la activación corresponde por mandato constitucional, por el parlamento o por el presidente, pero este último sólo puede convocar a referéndum reactivo (Paraguay).

En cuanto el referéndum obligatorio en Perú, el artículo 206 constitucional dice lo siguiente:

“Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número total de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República”

c) Modelo ampliado. Los mecanismos de democracia directa permiten un equilibrio o, un reto a la democracia representativa al otorgar más poderes a las autoridades.

Cuadro 12. Obligatoriedad de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional en América del Sur²²⁰.

País	Obligatorio	Top down/autoridades		Bottom up/ciudadanía		
		Ejecutivo	Legislativo	Iniciativa	Referendum abrogativo	Revocatoria del mandato
Argentina	No	SI/ consultativo	SI/vinc.	No	No	No
Bolivia	Si	Si	SI	Si	Si	Si
Brasil	No	No	SI	No	No	No
Chile	No	Si	No	No	No	No
Colombia	Si	Si	Si	Si	Si	No
Ecuador	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Paraguay	Si	Si	Si	No	No	No
Perú	Si ¹	No	No	Si	No	No
Uruguay	Si	No	Si	Si	Si	No
Venezuela	Si	Si	Si	Si	Si	Si

4.7 Arreglo institucional del Estado Mexicano

El estudio que hemos desarrollado a lo largo de este trabajo versa sobre la instauración de la democracia en el Estado Mexicano; la crisis de legitimidad que se vive, en virtud de la disociación entre los intereses de los actores políticos y la sociedad en general y, el esfuerzo ciudadano, así como el de los detentadores del poder público, para diseñar y ejercer las medidas alternativas, con las cuales, se pretende mejorar la calidad de la democracia.

Consideremos ahora los factores que hacen posible o dificultan, el funcionamiento del diseño institucional establecido en la Constitución Política de los EUM, bajo los principios de libertad, inclusión, solidaridad y responsabilidad, con el fin último de salvaguardar, en todo momento, el bienestar del pueblo.

²²⁰ *Ibidem*, p.6. Para la elaboración de la tabla, la autora considera la legislación vigente a octubre de 2014.

De ese modo, considero como esencial, para la comprensión del funcionamiento del diseño institucional y su potencial legitimador para la lograr una eficaz organización sociopolítica, volver al origen, es decir, reconocer y asumir que el pueblo goza de la inherente e inseparable facultad de erigirse como Poder Constituyente, así como controlar los poderes que conforman y conviven dentro del Estado. Poderes que pueden ser constituidos o aquellos que la realidad sociopolítica, jurídica y económica nos impone y que Ferdinand Lassalle, en su libro *¿Qué es una Constitución?*, denominaba “factores reales del poder”.

4.7.1 Poder Constituyente

El Poder Constituyente, en términos democráticos, es una facultad del pueblo, se le reconoce a este sujeto, la legitimidad para ser fuente primordial del orden jurídico-político del Estado y creador de la Constitución. Esta potestad se ejercita mediante el acto de la decisión política fundamental. La ejecución y formulación de ésta puede delegarse a encargados especiales, por ejemplo, a una Asamblea Nacional Constituyente.

También, puede existir, a base de normas legales-constitucionales así sugeridas, un dispositivo normativo para reformas o revisiones de las leyes constitucionales. Pero el Poder Constituyente mismo debe ser distinguido de éstas. No es susceptible de traspaso, enajenación, absorción o consumación, se encuentra al mismo tiempo y por encima de la Constitución. De ahí, que tampoco sea el Congreso ni la asamblea; ésta viene a ser una especie de espejo, portavoz de la voluntad del Poder Constituyente²²¹.

La Constitución es la norma suprema del orden jurídico positivo, pero sobre la ella, siempre estará el pueblo que la reconoce como la norma legítima de su

²²¹ Lazcano Fernández, Román, *Análisis comparado del Poder Constituyente. Imposibilidad constitucional para convocar por vía de derecho a una asamblea constituyente en México*, México, Porrúa, 2006, p.114-115.

estructura estatal y mientras ocurra, será también la norma suprema de su organización política; pero si el pueblo advierte que esa norma fundamental ya no se adecua a su modo de pensar respecto a la estructura y prácticas estatales, puede ejercer el derecho de Poder Constituyente, de esa forma, podrá modificar sustancialmente la Constitución o, darse una nueva.

Jorge Carpizo distingue entre función, acto y órgano constituyente. En ese sentido, la función constituyente produce la constitución que norma las fuerzas políticas de acuerdo con el nuevo equilibrio, es decir, la expresión de un nuevo sistema político. El acto constituyente es el hecho o hechos históricos de voluntad política, necesarios para la formación y estructuración de un Estado. Finalmente, el aspecto más importante, es el relativo al órgano, o sea, a su titular, a la definición de quién realiza y quién debe realizar la función constituyente. La respuesta a estas preguntas es que la titularidad reside en el pueblo, base para construir un derecho constitucional de la libertad y para la libertad²²².

La titularidad de la facultad para erigirse como Poder Constituyente del pueblo, se sostiene por el principio ontológico de la soberanía popular, pues, como se apuntó en el análisis del artículo 39 constitucional, el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno mediante los Poderes de la Unión.

Tal derecho se ejecutará conforme el procedimiento establecido en el artículo 135: para reformar o realizar adiciones a la Constitución Política, se requiere que los proyectos modificatorios sigan el proceso legislativo y, que una vez aprobados por el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes

²²² Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente", pp. 146-148, en Varios, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, T. I, 1988. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/641/10.pdf>.

de los individuos presentes, se envíen a las legislaturas de las entidades federativas para su revisión y, en su caso, la aprobación de la mayoría de ellas.

Llegados a este punto, conviene establecer la diferencia conceptual entre Asamblea Constituyente, Asamblea Proyectista y Poder Constituyente. La primera es la que designa el pueblo para discutir y aprobar una Constitución; la segunda es electa por el pueblo para que redacten un proyecto de Constitución que será sometido a la consideración del propio pueblo y, el tercero es el pueblo que decide un orden jurídico.

4.7.2 Control del poder²²³

La historia de la organización estatal está conformada de ensayos político-sociales que han puesto de manifiesto, la necesidad de comprender los efectos de las relaciones de poder, así como la forma de impedir que el poder se vuelva autofágico. De esta manera, el Estado pasó de ser absoluto a democrático, aunque en el siglo XX, la humanidad fue testigo del desarrollo de la secuencia inversa.

Se asumió que el fin último de la organización estatal y social era impedir los excesos del poder y buscar que la interacción entre las partes fuera equitativa; razón por la cual, desde las ideas de los grandes pensadores de los movimientos revolucionarios europeos como Montesquieu, hasta nuestros días, se ha considerado que la solución es establecer una separación entre los poderes.

Dicha separación no conlleva la ruptura del todo orgánico que significa el poder dentro de la organización sociopolítica jurídica, sino la división de funciones conforme a la propia naturaleza de los poderes para potencializar la eficacia en la consecución de sus fines, entre ellos, la libertad y desarrollo pleno del individuo.

²²³ La exposición que sigue está basada en la obra de Valadés, Diego, *El control del poder*, 3° ed., México, Porrúa, 2006.

El control del poder supone dos niveles distintos de acción. Por un lado, los controles internos que se producen con diferentes grados de concentración o desconcentración: los más concentrados se ejercen dentro de un mismo órgano y los más desconcentrados, entre los órganos de un Estado federal; por el otro, los controles externos que implican la actividad de la ciudadanía como cuerpo de decisión –electoral o a través de la participación en consultas- y sociedad organizada.

Los controles tienen limitaciones funcionales: a) la estructura constitucional de los controles debe atender a las demandas reales de la sociedad, tanto como a las posibilidades efectivas del Estado; b) la regulación debe obedecer a patrones de racionalidad y no de desconfianza; c) la permanencia en los cargos no debe generar inestabilidad ni anquilosamiento y, d) la rigidez de la Constitución.

Sin embargo, la naturaleza dinámica de los controles ligada al contexto político, devela un problema multifactorial, pues la aplicación y su eficacia depende de la voluntad de los actores políticos controlados y controlantes; las expectativas sociales respecto al actuar gubernamental y de la sociedad misma; el nivel de penetración informativa sobre su existencia y utilidad y, la pericia técnica y de negociación de quienes crean el diseño institucional. En otras palabras:

“La limitación del poder no presenta problemas conceptuales en el sistema constitucional, sino problemas estrictamente instrumentales. Es una cuestión de técnica constitucional. De ahí que uno de los aspectos centrales del constitucionalismo sea la técnica de la limitación del poder instituido, como la decisión del poder instituyente. Para que esa limitación funcione, el constitucionalismo organiza diversas expresiones orgánicas del poder y establece instrumentos de control recíprocos. Como producto

específicamente constitucional, estos instrumentos siempre tienen una naturaleza jurídica. Corresponden al deber ser del poder instituido²²⁴”.

Ahora bien, en nuestro país el problema multifactorial del que se habla, se actualiza, dado que la voluntad de los actores que participan en la arena política obedece a arreglos privados, cuyo fin es proteger sus intereses y no velar por el bienestar del pueblo. Además, la desconfianza interinstitucional ha hecho que los controles se ajusten a este esquema y no al de racionalidad que debería ser su cualidad *sine qua non*.

Por racionalidad, Valadés entiende por racionalidad, dentro del orden constitucional, *“el proceso por virtud del cual los efectos del poder se aproximan, en la mayor medida de lo deseable, a los niveles de equilibrio que permiten garantizar las libertades individual y colectiva, y en el que se evitan, tanto como es posible, los efectos negativos que resultan de la coacción”²²⁵.*

El siguiente punto a tratar para concluir este apartado es la tipología de los controles. De tal virtud, algunos tipos de controles son:

a) *Controles unidireccionales y bidireccionales.* Un control es bidireccional cuando intervienen dos o más órganos del poder en el proceso de decisión y, en el unidireccional, cada una de las parte toma, por sí misma, la decisión.

b) *Controles preventivos y correctivos.* La función correctiva consiste en que un órgano ponga a otro en situación de corregir su decisión y, la preventiva resulta de que la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones de otro órgano.

c) *Controles perceptibles e imperceptibles.* Existen controles que se ejercen con la publicidad necesaria y conforme a las reglas establecidas en la legislación vigente; pero existen otros que son imperceptibles al ser

²²⁴ *Ibidem*, p.441.

²²⁵ *Ibidem*, p.118.

consecuencia de la práctica política y del nivel de influencia de los actores políticos sobre otros.

4.7.3 Cultura política

El elemento subjetivo de la organización estatal es el pueblo considerado como principio y fin del arreglo institucional, desde el punto de vista político-jurídico. No obstante, la sociedad no es en sí, las normas que instituyen para darse un orden jurídico, sino un complejo repertorio de cosmologías, de formas de representarse el mundo y de explicarse los distintos fenómenos. La cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmite de generación a generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales. La cultura da consistencia a una sociedad en la medida en que en ella se hallan condensadas herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a su población, su sentido de pertenencia, el poder reconocer a sí misma en lo que le es propio.

La política es el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones más importantes, en donde se define cómo se distribuirán los bienes de una sociedad.

Se puede definir a la cultura política, por lo tanto, como el conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos de forma amplia, por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos. En otras palabras, es el conjunto de signos y símbolos compartidos (transmiten conocimientos e información, portan valoraciones,

suscitan sentimientos y emociones, expresan ilusiones y utopías) que afectan y dan significado a las estructuras del poder²²⁶.

Así, se puede decir que forman parte de la cultura política, los conocimientos y su distribución entre los individuos que la componen relativo a las instituciones, a la práctica política, a las fuerzas políticas que operan en un determinado contexto; las orientaciones más o menos difundidas como la apatía, indiferencia o, la confianza, la adhesión hacia las fuerzas políticas distintas a la propia y, las normas, por ejemplo, el derecho y el deber de participar de los ciudadanos²²⁷.

La cultura política de una nación es la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado de creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, el cual, constituye el imaginario colectivo²²⁸.

No se debe confundir con otros elementos subjetivos que guían la interacción de los actores sociales en el campo de las relaciones de poder por su alcance y perdurabilidad. De esa manera, no debe confundirse con ideología política, pues se refiere a una formulación esencialmente doctrinaria; ni con actitud política que es el comportamiento verbal y activo, y que es una respuesta a una situación dada. Tampoco es el comportamiento político, pues éste se refiere a la conducta objetiva que es la expresión de la cultura política.

²²⁶ Varela Velázquez, Roberto, "Participación y cultura política", p. 42 en Castro Domingo, Pablo (Coord.), *Cultura política, participación y relaciones de poder*, México, El Colegio Mexiquense, A.C., Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, 2005.

²²⁷ Sani, Giacomo, "Cultura política" en Bobbio, Norberto, *et. al., Diccionario de Política*, 7ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991, pp.415-417.

²²⁸ Pechard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, 4ª ed., México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 2, 2001, p. 3. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=497>.

Almond y Verba realizaron una clasificación de las culturas políticas. Distinguen tres tipos puros de cultura política²²⁹:

1) *La cultura política parroquial*. Los individuos son poco conscientes de la existencia del gobierno central; por ello, son considerados como poco capaces para incidir en la vida política.

2) *La cultura política súbdito o subordinada*. Los ciudadanos están conscientes del sistema político, pero se consideran a sí mismos sujetos a las decisiones del gobierno y, solo se involucran en los programas del gobierno como agentes pasivos de ellos.

3) *La cultura política participativa*. Los ciudadanos están interesados en participar dentro del sistema político, por lo que son agentes activos capacitados para influir en la formulación de políticas públicas.

Los autores sostienen que los tres tipos de culturas deben coexistir para lograr un equilibrio. Dicha conjunción se denomina cultura cívica, misma que concibe al ciudadano como capaz de expresar sus preferencias frente al gobierno, pero, a su vez, responsable y solidario con las decisiones gubernamentales. Ambas presunciones del papel de los ciudadanos dentro del sistema político permite el ejercicio pacífico y estable del poder.

En cuanto al tipo de cultura política deseable, se acepta aquella de carácter democrático. Sus componentes son los siguientes²³⁰:

a) *La ciudadanía*. Conjunto de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto legitimador del poder.

b) *La participación*. El ciudadano pretende ser un sujeto activo de la política, que se escuchen sus demandas y sean atendidas por los poderes del Estado.

²²⁹ *Ibidem*, p.21-22.

²³⁰ *Ibidem*, pp.24-31.

c) *Una sociedad abierta, activa y deliberativa*. La sociedad debe sustentar su autonomía frente al Estado y, gozar de libertad para discutir los problemas que los aquejan, realizar un intercambio de opiniones y articular las demandas.

d) *La secularización*. Una cultura secularizada implica que las creencias, sentimientos, concepciones y actitudes hacia los objetos políticos dejen de estar ligados a estilos ideológicos rígidos y dogmáticos que dependen de una voluntad ajena.

e) *Eficacia cívica*. El ciudadano debe estar capacitado para participar en la deliberación de los asuntos públicos y comprender o proponer una solución al o los asuntos con los que no está de acuerdo.

f) *Legalidad*. En una cultura política, ciudadanos y gobernantes se ubican dentro del mandato de la ley.

g) *Pluralidad*. Implica la existencia de la diversidad en su proyección sobre el mundo político y las relaciones de poder.

h) *Cooperación entre ciudadanos*. La convivencia e intereses comunes de la sociedad dan la posibilidad de que las personas puedan lograr una integración que conlleve a la realización de sus objetivos comunes. Cabe decir que la interacción entre ciudadanos implica cierto nivel de confianza entre ellos.

i) *Autoridades políticamente responsables*. La confianza depositada en quienes ejercen el poder público, los obliga a actuar conforme las leyes y bajo código de ética determinado, es decir, con responsabilidad política

4.7.4 *Medios de comunicación masiva*

La cohesión social depende de que la simbología que constituye a que la sociedad perdure, al mismo tiempo que el acto consensual, se adapte a la realidad histórica. Por consecuencia, los miembros de una comunidad deberán

transmitir los valores más importantes de su cultura para que cada uno de ellos, se ajuste a las expectativas sociales cuyo carácter es dinámico.

La trasmisión personal de la cultura, se lleva a cabo por medio del acto comunicativo, en donde un emisor dirige un mensaje, por algún medio, al receptor y éste retroalimenta al primer agente. De este modo, podemos saber que piensa, siente o desea el otro, lo cual, nos permite generar empatía y/o, al menos, se nos exige ser tolerantes, condición básica para lograr que las relaciones interpersonales sean eficaces y benéficas para las partes.

Así las cosas, la humanidad descubrió o ideó diversas formas de comunicarse, desde el lenguaje en sentido general y abstracto, hasta la invención tecnológica necesaria para que el mensaje llegue, de manera expedita y con mayor alcance, al o los receptores.

Es en este contexto, donde los medios de comunicación masiva toman su papel protagónico en las sociedades contemporáneas. Al principio, con un alcance modesto pero contundente (los movimientos revolucionarios se apoyaron en los textos para posicionar sus ideales entre la sociedad); ahora, los grandes consorcios hacen que la información gire alrededor del mundo de forma vertiginosa y con una intención muy precisa.

La naturaleza jurídica de los medios de comunicación en México, se enfoca a considerarlos como los instrumentos a través de los cuales, se ejercen libertades como la de expresión e imprenta. Asimismo, el artículo 6° constitucional establece que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, es decir, toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, se prestará en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

El Estado garantizará que los servicios de telecomunicación se presten según las características anteriores, bajo la supervisión de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ift), órgano público autónomo.

El Ift tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales (artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, LFT).

El espectro radioeléctrico y recursos orbitales son bienes de dominio público de la nación que corresponden al Estado. La administración del primero está a cargo del Instituto, quien perseguirá como objetivos generales de los usuarios: la seguridad de la vida; la promoción de la cohesión social; la competencia efectiva en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; uso eficaz del espectro; la inversión suficiente en infraestructuras, innovación y desarrollo de la industria y, fomento a la neutralidad tecnológica (artículo 54 de la LFT).

Para la atribución de una banda de frecuencias y la concesión del espectro y recursos orbitales, el Instituto se basará en criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionales.

El Instituto vigilará que no haya concentraciones nacionales y regionales de frecuencias y señalará la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones e imponer las medidas necesarias para que no se afecte la competencia y la libre concurrencia de los mercados (artículo 15, f. XIX y XX de la LFT).

Respecto al servicio de acceso a Internet, los concesionarios y autorizados deben sujetarse a los siguientes principios: libre elección, los usuarios podrán acceder a cualquier contenido dentro del marco legal aplicable; no

discriminación, no se podrá obstruir, interferir, inspeccionar, filtrar o discriminar contenidos; se debe preservar la privacidad de los usuarios y la seguridad de la red; transparencia e información; calidad y, desarrollo sostenido de la infraestructura (artículo 145 de la LFT).

Es oportuno subrayar que el derecho de información, de expresión y de recepción de contenidos a través del servicio público de radiodifusión y de televisión y audio restringidos, es libre y, consecuentemente no será objeto de ninguna persecución o investigación judicial o administrativa ni de censura previa (artículo 223 de la LFT).

Sin embargo, los límites a estas libertades de los concesionarios son los derechos que tenemos la audiencia, entre ellos: recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político y social; recibir programación que incluya la diversidad de ideas que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; que se diferencie con claridad, la información noticiosa de la opinión de quien la presenta; ejercer el derecho de réplica; que se respeten los derechos humanos, el interés superior de la niñez y la igualdad de género (artículo 256 LFT). Además, que se fomente el conocimiento científico y técnico, la integración de la familia y, el uso correcto del lenguaje (artículo 223 de la LFT)

Hasta aquí, el fundamento constitucional y legal sobre la naturaleza, función y límites de los prestadores de servicios de telecomunicación o, medios de comunicación. Ahora veamos la realidad mexicana en este tema.

Empezaré por considerar el status de la industria de la comunicación. Los consorcios televisivos, Televisa y Tv Azteca tienen en su poder 461 estaciones que fueron concesionadas para ofrecer el servicio de televisión abierta; de ellas, 224 fueron adjudicadas a Televisa, además de 34 estaciones afiliadas para transmisión de contenidos, es decir, posee el 56% y, 180 fueron concesionadas a Televisión Azteca. En total, ambas empresas poseen el 94% de las

estaciones que dan televisión abierta. Asimismo, el 72.4% de la audiencia ve los canales de Televisa en horario estelar²³¹.

A partir de esta concentración mediática, se puede presumir que el contenido que ofrecen las televisoras influye en la percepción que tiene la gente sobre los hechos cotidianos y condiciona la visión sobre su propia vida. La televisión da en qué pensar, bajo la premisa de que el acto cognoscitivo de las personas se adecua a los lineamientos establecidos en su agenda; en otras palabras, los locutores enfatizan el acontecimiento más importante, según sus intereses y lo describen con los elementos necesarios que sirvan como parámetro de interpretación y asimilación.

De esa manera es como se conforma la opinión pública, no sólo en la televisión, sino en la radio y la prensa. Los medios son fabricantes de consentimiento, porque están comprometidos en el orden social del que son beneficiarios y fomentan la indiferencia y la apatía políticas como impiden el pensamiento y la acción independientes; es la dictadura de la palabra e imagen.

Ejercen el control social a través de lo que se denomina “la teoría de la espiral del silencio”: las opiniones mayoritarias tienden a difundirse más e incrementar el número de simpatizantes, mientras que las corrientes minoritarias tienden a disminuir más todavía, lo cual obedece a la lógica psicológica que castiga al disidente y refuerza al alineado con la opinión dominante²³².

Existen bastos ejemplos en México: como presentar a presuntos delincuentes sentenciados por los medios y no por las instancias jurisdiccionales o, denostar y clasificar a personas o grupos como individuos o colectivos antisociales

²³¹ Información del estudio “Condiciones del mercado de televisión abierta en México” realizado por el CIDE y la Comisión Federal de Comunicaciones (ahora Instituto Federal de Telecomunicaciones). La referencia es de: Milenio, “¿Cómo está repartido el mercado de TV abierta?”, México, *Milenio*, 15 de abril de 2014.

²³² Contreras, Javier H., *Mediocracia. Los medios que mecen la cuna*, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2006, p. 185.

cuando, muchas veces, luchan por una causa que, de alcanzar el éxito deseado, pondría en peligro los intereses cupulares.

En resumen, los medios dictan la agenda social, política y jurídica cuya consecuencia es el alto nivel de influencia en la cultura, en particular la política. De ahí que se apoyen, por un lado, en bienes estimados por el pueblo como la fe en alguna creencia religiosa; la solidaridad entre la gente “más humilde”; la estabilidad en los procedimientos sociales o gubernamentales; la seguridad pública o nacional; la vida e integridad y, la familia. Por el otro, se aprovechan y fomentan la aversión a la política y a los políticos y, utilizan el miedo innato al ser humano.

¿En todo esto, dónde y cómo actúa el Estado? En la última década, se han hecho esfuerzos continuos para instituir controles jurídicos. Muestra de ello es la obligación que tienen los concesionarios de otorgar tiempo de su programación para la difusión de mensajes gubernamentales o de los partidos políticos; la prohibición de los partidos de comprar publicidad en tiempo de campaña; la ampliación de facultades al Ift para sancionar la preponderancia en el mercado y, la potencial regulación del derecho de réplica.

Sin embargo, no han surtido los efectos deseados. Los medios actúan como “un cuarto poder”, pues desarrollan actos de dominación y subordinación, tal como un Poder constituido del Estado.

Desde mi perspectiva, los medios de comunicación masivos no deberían ser sólo instrumentos de poder “desde arriba”, sino “desde abajo”, pues, al ser los que tienen una amplia presencia en los hogares mexicanos, podrían ser el ágora donde se discutieran los temas públicos y se configurara una óptima relación deliberativa que fomentara la participación ciudadana.

Se ha comenzado a crear un contexto deliberativo con el uso de Internet y las redes sociales, pues en ellos, las personas se sienten libres para expresarse y

pueden acceder a un sinfín de información que les da las herramientas suficientes para defender sus derechos, aprender y estar conectados con todo el mundo. Tanto, que algunos temas que se difunden en las redes salen de ellas para insertarse en la palestra pública, incluso, de los medios más ortodoxos.

Los intentos de dominación, tanto de los poderes constituidos del Estado como de los factores reales del poder, entre ellos, el más fuerte, los medios de comunicación, logran su cometido, como sostiene Erich Fromm en su obra “El Miedo a la libertad”, porque tendemos a someternos a una poderosa entidad que impida el sentimiento de aislamiento y de impotencia, pues al hacerlo, el individuo participa de su fuerza y su gloria; aunque no somos conscientes de ello, creemos que los pensamientos son propios cuando constituyen una simple reproducción de las convenciones o un acto impulsivo de deber o, propiciado por la presión social.

Es necesario que el individuo crea en sus propias capacidades para ser libre; libertad que surge de la actividad espontánea que implica el trabajo como creación, el amor como base y, la cooperación activa e inteligente entre seres humanos para vivir en una sociedad mejor.

El empoderamiento del pueblo significa la confianza en sí mismo para transformar su realidad, asumir que la justicia y la verdad son las armas más importantes en la lucha dirigida hacia su libertad, además, que en el camino de descubrir y desarrollar sus potencialidades está la felicidad.

Conclusiones

Primera. Del relato histórico de la formación y consolidación institucional del Estado Mexicano, podemos constatar que está presente, como constante, la contraposición de ideologías, intereses y modos de hacer política. Al inicio del siglo XIX, los centralistas y federalistas debatían sobre la forma de Estado que mejor se adaptara a las circunstancias mexicanas; luego, los conservadores, moderados y liberales arguyeron las razones para adoptar un determinado sistema y régimen político; finalmente, las ideas liberales prevalecieron. No obstante, la convicción de la necesidad de un Presidente fortalecido nació con una dictadura y se reforzó con un partido hegemónico hasta que el modelo político no pudo sostenerse bajo la presión de las demandas sociales para mejorar la calidad democrática del sistema político mexicano.

En este contexto, el pueblo estaba sojuzgado a las autoridades, e intelectual y socialmente a los dogmas eclesiásticos. No todos eran reconocidos como ciudadanos, pues se discriminaba por razones económicas, de abolengo y de género. Documentos fundamentales en la configuración del Estado Mexicano como las Constituciones de Apatzingán, de 1824 y la de 1857 buscaron revertir la desigualdad e injusticias sociales, así como garantizar la estabilidad mediante la gobernabilidad en un Estado de derecho, pero los conflictos políticos internos y la amenaza intervencionista extranjera aminoraron el impacto de las instituciones creadas para beneficio de los mexicanos.

Las desigualdades sociales que impactaron durante el siglo XIX, dieron pie al estallido de conflictos armados con la genuina esperanza de cambiar la estructura social. No fue así; aunque la corriente zapatista que surgió cuando su caudillo estaba en combate, fue importante en los trabajos de la Asamblea Constituyente de 1916-1917 que propuso un gobierno parlamentario para contrarrestar los excesivos poderes del Ejecutivo y, un régimen de protección social. El proyecto solo tuvo efectos para el reparto agrario.

El presidencialismo surgió como una forma de controlar a los caudillos de la Revolución, y después como un medio de estabilización del país en general. Para ello se creó un Partido Nacional, y se institucionalizaron la no reelección y el sistema de sucesión presidencial.

La participación ciudadana bajo este contexto, ocurriría bajo el régimen corporativista del partido, y las elecciones servían para legitimar la decisión tomada por el Presidente saliente respecto a su sucesor. Se seguía tratando a los ciudadanos como necesitados de cuidado.

Con la influencia ideológica internacional y la opresión local, sectores de la población civil decidieron alzar la voz y exigir el reconocimiento de las libertades democráticas. Entre esos movimientos estuvo el estudiantil de 1968, cuyo trágico desenlace, abrió la posibilidad de comenzar una serie de reformas de Estado y electorales para ampliar el espectro democrático y, con ello, demostrar que el ciudadano estaba preparado para afrontar los retos que la solución de problemas en el ámbito público, impliquen.

Segunda. El paradigma democrático ateniense está sustentado en la igualdad y la participación de todos los ciudadanos, sin exclusión, en los asuntos públicos de la *polis* a través de una estructura institucional abierta y con tendencia pedagógica.

La filosofía política griega asume la potencialidad del hombre para actuar con prudencia sin ser docto en alguna ciencia, pues la convivencia social y el intercambio de ideas a través de la palabra, le brindan la suficiente información para saber elegir lo mejor para la *polis* y para sí mismo.

Los ciudadanos atenienses participaban como funcionarios electos por sorteo, a través de la deliberación y el voto y, como ejercicio de lo que ahora entendemos como rendición de cuentas, vigilaban el comportamiento de los funcionarios y magistrados. De esa forma, la democracia se aprendía en su ejercicio, es decir,

era una forma de vida en la Atenas clásica, incluyente, en virtud de que no influían posiciones sociales o emolumentos; honorable, al dar estatus a quienes desarrollaban funciones públicas.

Esta concepción de democracia cambió con el paso del tiempo. El paradigma republicano romano limitó la soberanía popular por la estructura institucional que adoptaron: la igualdad no era el basamento en la República Romana, porque sólo participaba el ciudadano que tuviese suficientes recursos económicos para no trabajar durante el tiempo del servicio público, mientras que en la Atenas clásica, se pagaba a quienes ocuparían los cargos públicos.

El enfrentamiento de la dualidad paradigmática se observa en el desenvolvimiento de la historia occidental, siendo su mejor asidero los movimientos revolucionarios francés y americano. Las ideas de los pensadores de ésta época configuran al Estado contemporáneo en cuya conformación se unen la república y la democracia mediante el sistema representativo.

En términos de la dimensión dicotómica de la democracia, podemos decir que desde finales del siglo XVIII, se le ha dado mayor importancia a la formal que a la sustancial cuyo origen, como vimos, está en el principio de igualdad ateniense y el reconocimiento universal de la prudencia como virtud innata al ser humano. Idea fundamental que en nuestra Constitución Política se traduce en la concepción de la democracia como un estilo de vida y la igualdad en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Tercera. Uno de los debates inacabados en las ciencias sociales y humanidades es acerca del significado y los alcances del concepto de democracia en general y de lo democrático en particular.

De acuerdo a lo expuesto en este trabajo, la organización estatal debería adoptar un modelo democrático que reivindique su origen, se adecue a las nuevas condiciones de la dinámica sociopolítica jurídica de la sociedad, y

enfatices el impacto real de la potestad del pueblo para intervenir en los asuntos públicos con el fin de que cada miembro sea un agente libre de decidir su conducta y que pueda desarrollar su potencialidades.

Como punto de partida, es preciso reconocer que el Estado democrático contemporáneo en México está en crisis, fenómeno situado en la virtual ineficacia sistémica-funcional de los mecanismos de representación dentro del diseño institucional del sistema político.

Entonces, ¿la solución es prescindir de los esquemas de la democracia representativa? No, pues, si atendemos los motivos históricos para que en la mayoría de los países se adoptara a la representación como sistema de gobierno, la complejidad en cuanto al número de habitantes y de la composición heterogénea de la sociedad impediría la implantación de la estructura organizacional ateniense. Más bien, la solución es tener una visión más amplia de los basamentos democráticos y crear esquemas de participación alternos.

El modelo democrático debe equilibrar sus dos dimensiones, la formal y la sustancial. En este sentido, el Estado Mexicano ha creado órganos autónomos que controlan la actuación de los tres poderes clásicos –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y, permiten que los ciudadanos lleven a cabo acciones intermedias dentro de los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, ejercer el derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 6° constitucional, a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; o, acciones finales, como la interposición de quejas ante las comisiones o cortes de derechos humanos, nacionales, estatales o internacionales.

Sin embargo, la única acción universal, vinculante y efectiva con la que cuenta el ciudadano para intervenir en el sistema político mexicano, tiene naturaleza de inicial: el sufragio para elegir a sus representantes. Los otros derechos políticos –asociarse para la formación de partidos políticos y acceso a los puestos

públicos- están en el mismo rango que el anterior, pero no todos tienen la voluntad e, incluso, las oportunidades para ejercerlos.

Dicho lo anterior, el Estado Constitucional Mexicano, para que desarrolle a plenitud los fines últimos establecidos en el pacto social, debe concebir un modelo democrático desde la perspectiva de sus destinatarios y de tipo deliberativo, al ser el adecuado para lograr la inclusión efectiva de los ciudadanos en la vida pública, puesto que enfatiza la importancia de la participación ciudadana a través de mecanismos, instrumentos y procesos formales que coadyuven a los órganos estatales constituidos.

Por lo anterior, propongo un modelo que se divida en cuatro etapas: previa, cuando se forma al ciudadano en el sistema educativo estatal y, la sociedad transmite sus valores; la inicial, que corresponde a la emisión del voto o, a la formación y adherencia a los partidos políticos; intermedia, donde se integran los órganos representativos, se forma la opinión pública, se desarrolla el procedimiento legislativo y, se evalúan las actividades de los representantes y de los ciudadanos entorno a los asuntos relevantes; y, en la final, el ciudadano puede ejercer acciones jurisdiccionales que invaliden una norma, sancionen a infractores, promuevan la rectificación del comportamiento de la autoridad o, establezcan criterios para resolver casos similares.

- La primera etapa, la formación del ciudadano, comienza desde la crianza de los niños. Es oportuno recordar que la base tradicional de la sociedad es la familia porque transmite conocimiento, valores y expectativas de vida, las cuales, posteriormente, repercuten en la cultura de la comunidad en general. Dicho con otras palabras, la familia es el núcleo para la transmisión de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que son considerados como adecuados en el contexto que los individuos se desarrollan.

Asimismo, la familia enseña cómo comportarse, resolver las diferencias entre sus miembros y, expresar sentimientos hacia los demás. Es en este punto donde comienza la asimilación de la democracia como estilo de vida al generar confianza y empatía entre las personas; permitir que los problemas se resuelvan de manera asertiva y crítica; y, que la persona tenga la seguridad que es libre de mostrar sus ideas, aptitudes y habilidades.

La democracia como estilo de vida no sólo se aprende de la familia, sino coadyuva el Estado a través del sistema educativo y, el estricto apego a la normatividad sobre medios de comunicación en el aspecto de derechos de las audiencias.

En cuanto a la función del Estado en la formación del ciudadano, la primera cuestión que debemos considerar son las obligaciones positivas establecidas en el artículo cuarto constitucional, mismas que forman parte de la dimensión sustancial de la democracia porque constituyen las precondiciones para que los derechos humanos básicos como el de la vida y de la integridad personal puedan garantizarse.

Al respecto, el Estado debe velar por el interés superior de la niñez garantizando el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; salud física y mental; educación y, sano esparcimiento -como la práctica del deporte- para su desarrollo integral.

Una vez cubiertas las necesidades esenciales del niño, el Estado debe proveer educación que permita formar niños y jóvenes valiosos para la sociedad, lo cual implica inculcarles valores como el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos de ellos mismos y de los demás, la solidaridad y, la inclusión de todas las personas sin importar las características físicas, de salud o económicas.

Además, desde el punto de vista sistémico, la organización estatal requiere dos elementos para su existencia: que sus miembros sean capaces de seguir y

enriquecer el ideario político de la Constitución Política mediante la transmisión de símbolos de identidad que generen cohesión social y con ello, el acatamiento de las normas y costumbres de la comunidad para la consecución de fines comunes; y, que mediante la educación, los sujetos tengan oportunidades de desarrollo personal y profesional cuyo propósito sea el constante mejoramiento económico, social y cultural.

Por último, la educación debe potencializar el pensamiento crítico frente a la información y fenómenos sociopolíticos-económicos nacionales e internacionales para que los ciudadanos sean capaces de concebir y emitir mejores juicios políticos; lo que permite al ciudadano llevar a cabo acciones comunes y, no ser manipulados –principalmente por los medios de comunicación masiva-, sino pensar por sí mismos. El propósito es formar personas libres con iniciativas propias, responsables ante las decisiones tomadas y, que sepan desenvolverse en todos los ámbitos de su vida.

Este aspecto es un área de oportunidad para el Estado: los planes de estudio de la educación básica –etapa formativa- deben incluir actividades que fomenten el desarrollo de la capacidad cognoscitiva y enseñar habilidades sociales para generar empatía ante “los otros”. Asimismo, los órganos y dependencias estatales deben diseñar políticas públicas orientadas a la sensibilización social hacia la herencia cultural mexicana, el actuar de forma ética y la importancia de formar parte de las decisiones colectivas.

- En la etapa inicial, el ciudadano tiene el derecho y la obligación de ejercer el sufragio y, puede insertarse en la dinámica electoral para ocupar un cargo público, ya sea a través de la militancia en algún partido político o, como candidato “independiente”.

Las precondiciones para ejercer tales derechos políticos se refieren a que el ciudadano debe estar habituado con los mecanismos de la democracia

representativa, las instituciones deben de tener un mínimo de confianza de la ciudadanía y, ésta debe tener la voluntad de participar.

Ahora bien, es preciso que existan las condiciones normativas sustantivas y procedimentales para el adecuado desarrollo de los mecanismos e instituciones de la democracia representativa.

En este sentido, las condiciones normativas sustantivas son las siguientes:

a) El diseño constitucional debe basarse en la división de poderes estatales y establecer controles de doble naturaleza: como ejes articuladores de las funciones que cada órgano debe llevar a cabo dentro de la organización estatal y, como límite para que ninguno de ellos tenga mayor injerencia que el otro.

b) Las normas constitucionales y legales especializadas en la materia deben definir requisitos flexibles y viables para formar partidos políticos con el propósito de que la ciudadanía pueda acceder al poder y proponga proyectos políticos, los cuales, serán sometidos a revisión cada determinado tiempo dentro del proceso electoral.

Los partidos políticos –como dice la tercera regla procedimental de Bobbio- deben ser opciones diferentes que permitan a la pluralidad social elegir aquel que lo represente mejor.

A continuación, se refieren las condiciones normativas procesales:

a) El Instituto Nacional Electoral debe fungir como un adecuado órgano estatal de control. Sus funciones constitucionales son: registrar a los partidos políticos; administrar las prerrogativas partidistas –financiamiento y tiempos en medios de comunicación-; organizar la jornada electoral; computar y declarar los resultados de las elecciones, así como la validez y el otorgamiento de constancias de mayoría y, conocer las infracciones a lo dispuesto en las bases del artículo 41 e integrar el expediente para someterlo

al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Respecto al registro de los partidos políticos, la “Ley General de Partidos Políticos” establece un complejo procedimiento para llevarlo a cabo, lo cual, desmotiva y dificulta que los ciudadanos quieran constituir un instituto político. En principio, se pueden modificar dos requisitos: primero, el registro de nuevos partidos debería ser cada tres años –en el caso federal- una vez que se hayan validado los resultados electorales, no cada seis –después de la elección presidencial- como lo mandata el artículo 11 de la LGPP.

El segundo es modificar el porcentaje para mantener el registro: del tres por ciento que exige el artículo 41 constitucional, base primera, se debe reducir al 1.5% del total de la votación válida en cualquiera de las elecciones que se celebren para renovar el Poder Ejecutivo o las Cámaras del Congreso de la Unión. De lo contrario, un porcentaje alto desvirtúa la teoría de la representación porque impide que se creen partidos políticos, mismos que permitirían reconocer una vía institucional para aquellos que disienten con el modo de hacer política, además de permitir que la pluralidad política social se vea reflejada en los órganos legislativos y, así incentivar el diálogo y la negociación cuyo beneficio reside en tomar las mejores decisiones y lograr una estabilidad en la gobernabilidad que conlleve a incrementar la calidad de la democracia.

En lo que toca a la función electoral organizativa, el Instituto se ha desempeñado correctamente, a pesar del contexto adverso que se vive en algunos lugares de la República Mexicana.

La problemática se ubica en la función sancionadora, pues la legislación, aún con el esfuerzo impreso en las últimas reformas político-electorales, no ha consolidado la correcta fiscalización del uso que se hace del financiamiento público y, sobretodo, el control efectivo de la propaganda a través de los medios de comunicación.

b) Durante las campañas políticas, se debe privilegiar la transmisión clara, completa e, inteligible de los programas, objetivos y estrategias de los partidos políticos con el propósito de que la ciudadanía se forme una opinión informada y veraz de las distintas opciones.

Para ello, el tiempo público que corresponde para la difusión electoral en medios de comunicación, se debe destinar a cápsulas informativas que enfatizen los puntos competitivos de cada uno de los partidos políticos y/o de candidatos, en lugar de denostar a su rival. Además, es de suma importancia realizar múltiples debates cuyo formato sea de confrontación directa y fluida con una persona como moderadora; de ese modo, se despertará el interés de los ciudadanos y del pueblo en general, por lo que podrán fijar su postura y dialogar entre sí.

c) El sufragio se debe emitir con conciencia, responsabilidad y en plena libertad.

Sin embargo, la intimidación, coerción y la entrega de dádivas para que el ciudadano elija en un determinado sentido, es un problema democrático real de los países en vías de desarrollo como México. Los factores son múltiples, pero lo que prevalece es la anomia en lugares cuya autoridad fáctica son grupos organizados marginales al Estado, y la pobreza.

Ambos factores, se resuelven mediante una educación de calidad que prepare al ciudadano para la vida profesional bajo valores éticos; la generación de oportunidades para el libre ejercicio de la profesión, industria, comercio u oficio y que sea un trabajo digno y socialmente útil y, sobre todo, la observación puntual de la obligación del Estado de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sostenible y la distribución del ingreso y la riqueza más justa con el fin de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (artículos 3°, 5°, 25 y 123 constitucionales). Todos estos derechos humanos son de índole social y se inscriben dentro de la dimensión sustantiva de la democracia.

d) Los sistemas electorales de representación mayoritaria y proporcional deben coexistir en el diseño institucional, puesto que ha sido la forma como todos los partidos políticos, no importando su orientación ideológica o tamaño, acceden a los cargos públicos.

En cuanto al sistema de representación proporcional, es preciso que de forma paulatina, pero constante, se prepare a los ciudadanos para emitir su voto bajo el sistema de listas abiertas con el objetivo de evitar la arbitrariedad en la designación de legisladores por esta vía y su permanencia prolongada y,

e) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral determina medios de impugnación como mecanismos jurídicos para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho. El más importante en esta etapa es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque las personas pueden denunciar que no se les entregó los documentos necesarios para votar; la inexistencia de sus nombres en la lista nominal de electores; la negativa de registrarlos como candidatos a cargo de elección pública o, que algún acto o resolución del partido político afectó sus derechos.

- La etapa intermedia es el núcleo esencial del modelo democrático. En este periodo, se expresa la voluntad del pueblo a través de la sucesión de actos jurídicos dentro del procedimiento legislativo. Sin embargo, el ciudadano se comporta ya no como elector, sino como agente participativo que dialoga y se vincula con el Estado; por lo tanto, su campo de acción se amplía e influye en la opinión general sobre los temas de interés nacional cuyo impacto puede ser importante en el momento que los órganos de representación preparen, debatan y decidan sobre los asuntos.

Durante el proceso legislativo, el ciudadano puede participar de distintas maneras: a) mediante la presentación de un proyecto de ley; b) en foros, consultas de opinión y debates que organicen las comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión encargadas de dictaminar y, c) *a través de la consulta previa que se realizará en cuanto se emita y publicite el dictamen de la comisión respectiva y, del referéndum constitucional obligatorio que valide la modificación a las normas fundamentales antes de su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Cabe mencionar que durante este periodo, procede el recurso de apelación – conforme el artículo 43 Ter de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral- para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral a la Cámara solicitante del Congreso de la Unión, relativo al resultado de la revisión del porcentaje de ciudadanos que hayan suscrito la iniciativa ciudadana, atendiendo lo señalado en el artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El recurso se interpone ante el Instituto Nacional Electoral

Por supuesto, la intervención ciudadana debe verificarse bajo los principios y reglas de la democracia deliberativa en sus dos dimensiones, sustantiva y formal.

La democracia deliberativa en su dimensión sustantiva concibe a toda persona apta para tomar parte en los asuntos públicos y como sujeto de derechos y obligaciones en un contexto de libertad, igualdad ante la ley y, de equidad respecto al reconocimiento de la diversidad, pero con las mismas oportunidades de desarrollo.

En relación con los derechos concebidos como inherentes al hombre o, como facultades derivadas de supuestos normativos, el Estado Democrático Constitucional debe garantizar su observancia y constante mejoramiento. Por un lado, los derechos que dirigen su protección a la vida, integridad y desarrollo

integral del ser humano (v.g. derecho a la educación, a la salud, a un ambiente sano y a tener un trabajo digno, así como bien remunerado) es preciso que se asuman como defendibles y no sólo como compromisos administrativos de los órganos estatales.

Por otra parte, los derechos de libertad son piedra angular para el correcto desenvolvimiento de la democracia con tendencia deliberativa. Es impensable que la transmisión efectiva y eficaz de las ideas ocurra sin el reconocimiento y garantía de los derechos de libertad de expresión oral o escrita, asociación, acceso a la información y, tránsito. Como se puede deducir, la debilidad de la democracia deliberativa en su dimensión formal y procedimental, se ubica en este punto.

En México se presenta una paradoja. A partir de la reforma constitucional del 2011 cambió el paradigma conceptual y jurisdiccional de los derechos humanos. El artículo primero constitucional determina que las personas gozarán de los derechos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales, así como las garantías para su protección más amplia, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones establecidas en el artículo 29 de la ley fundamental, es decir, cuando exista algún evento que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, sólo el Presidente, con la aprobación del Congreso de la Unión y por tiempo limitado, podrá restringir los derechos y garantías –excepto los que se prohíben expresamente en la norma constitucional- que fueren obstáculo para actuar de forma expedita.

Al mismo tiempo que se avanzó en la protección de derechos humanos, en los años recientes, el país padece inseguridad nacional provocada por los cárteles del narcotráfico y la corrupción de algunos funcionarios públicos. Las medidas adoptadas por las autoridades federales y estatales se dirigen a resolver el problema por medios proactivos como la vigilancia militar en las zonas más

conflictivas. Además, el Estado ha permitido que los medios de comunicación se adjudiquen la potestad de exhibir a los presuntos delincuentes y, lo desafíen constantemente.

La inseguridad nacional ha condicionado los derechos de libertad; aunque el orden jurídico mexicano contemple medidas para su pleno ejercicio, los intereses de grupos criminales organizados se imponen a ello.

En ese sentido, los periodistas tienen derecho a investigar y transmitir información veraz que ayude a entender los acontecimientos para que el pueblo se forme una opinión informada. Su profesión está amparada en los derechos de libertad de expresión, prensa y acceso a la información. Para tal propósito, el Estado creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión -por acuerdo A/145/10- adscrita a la Procuraduría General de la República que se encarga de dirigir, coordinar, supervisar las investigaciones y perseguir delitos contra los que ejercen el periodismo y, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que tiene por objeto instituir la cooperación entre la Federación y Entidades Federativas para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se dedican a la promoción de los derechos humanos y al periodismo.

No obstante lo anterior, los comunicadores que desarrollan periodismo de investigación y, aquellos que se denominan “independientes”, en muchos casos, son amenazados, perseguidos, desacreditados o, asesinados debido a que con su labor denuncian hechos delictivos, argumentan en contra de proyectos gubernamentales que sean perjudiciales para las comunidades o, proponen alternativas para afrontar y trascender los problemas que afectan al pueblo.

Bajo el esquema del régimen democrático con tendencia deliberativa, el razonamiento libre legitima al poder público, porque es la forma como se

manifiesta la voluntad y opinión de los ciudadanos con la intención de influir en las decisiones colectivas. Por lo tanto, los medios de comunicación deben expresar la pluralidad social y de ideologías en un ambiente seguro y protegido por el Estado.

Si la audiencia cuenta con más medios de comunicación a su disposición, el proceso dialógico se enriquece, en virtud de que la variedad informativa y de opiniones permite cultivar el pensamiento crítico de las personas para que asuman posturas sobre el tema, las debatan entre sí y, se decida qué acciones se llevarán a cabo para exigir la implantación de políticas públicas; la remoción de servidores públicos que no cumplan con sus funciones o cometan delitos o, la abrogación de una ley perniciosa, así como la creación de normatividad conforme a los criterios ciudadanos.

Para que lo anterior sea posible, el Estado, en primera instancia, debe asegurar el cumplimiento de las diversas normas en materia de medios de comunicación y derechos humanos.

Al respecto, las disposiciones de los artículos 6° y 7° constitucionales reconocen el derecho a la libre expresión de ideas y opiniones, así como a acceder y difundir información a través de cualquier medio, sin censura previa ni restricción por vías indirectas como el abuso de controles oficiales o particulares; la falta de enseres usados para la transmisión de información; la prohibición de uso de frecuencias radioeléctricas y, el secuestro de bienes utilizados para ejercer la profesión periodística.

Los medios de comunicación deciden *a priori*, con plena libertad, los criterios periodísticos para presentar la información, noticias u opiniones; *a posteriori*, se puede revisar si el contenido que se difunde atenta contra derechos de terceros. En ese sentido, las instancias jurisdiccionales o administrativas del Estado tienen la potestad de intervenir cuando se atente contra la vida privada, pues se protege la integridad psicológica y física de la persona. Cabe mencionar que

esta restricción no aplica si la información es de interés público, es decir, en una democracia, los servidores públicos están sujetos a escrutinio del pueblo, por ello, en caso de que su comportamiento no se adecue a las normas jurídicas o éticas, el periodista puede exhibir la evidencia necesaria que demuestre que los hechos son ciertos; aunque, es preciso decir, la persona agraviada deberá tener derecho de réplica.

Ahora bien, los medios de comunicación, a partir de su naturaleza jurídica como servicios públicos de interés general deben coadyuvar a determinados fines estatales y, ajustarse a las normas que regulan a los bienes de uso público.

El proceso dialógico necesario para la participación del pueblo en la democracia comienza por la divulgación de ideas, creencias, símbolos de identidad, pensamientos e información. De esa forma, los medios de comunicación son el instrumento, a través del cual, se ejercen los derechos de libertad de expresión y acceso a la información; pero, al mismo tiempo, procuran, junto con los órganos estatales, el goce de derechos como educación, salud y de libertad de cultos.

En un Estado democrático constitucional, los derechos humanos se interpretan conforme los principios pro persona, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. La complejidad se manifiesta cuando se requiere un ejercicio de ponderación para su correcta aplicación y garantía.

Especialmente, la libertad de expresión en la que basan su labor los medios de comunicación y sus colaboradores colisiona con los derechos humanos de las personas receptoras, porque los grandes consorcios de telecomunicaciones no cumplen, a cabalidad, con las obligaciones que adquirieron con la concesión o permiso. Dicho con otras palabras, los intereses políticos y económicos prevalecen sobre el compromiso de ser veraz; ofrecer contenido de calidad que contribuyan al desarrollo de la psique de la audiencia; permitir que los procesos políticos y sociales, como las elecciones y la protesta ocurran en un clima de

equidad, respeto y tolerancia y, enfatizar los aspectos positivos de la cultura y del progreso científico, al mismo tiempo que se ofrece una visión asertiva de los aspectos negativos.

Los medios de comunicación ejercen poder sobre una sociedad, el cual, puede condicionar su razón de ser y de actuar. Giovanni Sartori lo argumentó en su obra “Homo videns. La sociedad teledirigida”: los medios audiovisuales, en especial la televisión, atrofia nuestra capacidad de abstracción y con ello, la de entender y aprehender el saber; “una imagen dice más que mil palabras”, refrán popular que coincide con la afirmación del autor de que vivimos en la dictadura de la imagen.

Las implicaciones son diversas, entre ellas, el incremento de la fuerza que los comentarios o noticias pueden llegar a tener. La democracia representativa no se sustenta en la formación de convicciones desde argumentos racionales, sino en opiniones. De esa forma, los partidos y candidatos puede ganar o perder dependiendo del apoyo de los medios, pues “lo que no se ve, no existe”.

En los procesos sociales es aún más delicado el impacto de los medios de comunicación, pues valiéndose de la cultura popular como la fe o, el inherente miedo del ser humano, controlan el pensamiento y acciones de la gente. Ejemplos de ello, la opinión sobre el aborto, la intolerancia a creencias religiosas distintas, fomento al rechazo de disidentes, entre otros.

El Estado ejerce control sobre los medios de comunicación, atendiendo lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes reglamentarias en materia de telecomunicaciones. Conforme al artículo 134 constitucional, los recursos económicos de que disponga la Federación, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las telecomunicaciones y el espectro radiológico son bienes de dominio de la Federación, por lo que la explotación, uso y aprovechamiento se someterá a licitaciones públicas.

Además, el artículo 28 constitucional, autoriza al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para garantizar la competencia económica, mediante la regulación asimétrica de los participantes para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, con el propósito de poder otorgar concesiones a los sectores públicos, social y privado, es decir, evitará la concentración de frecuencias a cargo de consorcios privados y, *facilitará la entrada de medios comunitarios, indígenas, públicos, electrónicos, independientes y, de organizaciones sociales, sin fines de lucro y, a pequeñas empresas, a través de una convocatoria que emita el IFT que establezca requisitos viables para la asignación directa.* En caso de que los concesionarios o permisionarios infrinjan las disposiciones normativas, el Instituto podrá aplicar sanciones como la revocación del uso y explotación del bien público.

En materia electoral, los medios de comunicación deben permitir el uso y aprovechamiento de los tiempos oficiales en radio y televisión; los partidos políticos no pueden comprar o adquirir cobertura informativa y, de acuerdo con el artículo 134 constitucional, la propaganda que difundan como tal, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, no puede hacer promoción personalizada de cualquier servidor público; prohibición que implica distinguir, claramente, entre hecho noticioso y opinión y, que dentro de la programación televisiva o de radio, no se puede llevar a cabo publicidad indirecta. No obstante, se puede entrevistar a los candidatos, pero en condiciones de equidad y en caso de calumnia, poder ejercer el derecho de réplica.

El Instituto Nacional Electoral investigará las infracciones a estos rubros, integrará el expediente para ponerlo a conocimiento del Tribunal Electoral y, podrá imponer medidas cautelares como la orden de suspender o cancelar las transmisiones en radio o televisión.

- La etapa final del modelo democrático desde la perspectiva de sus destinatarios, se refiere a que los ciudadanos tienen la potestad de acudir a instancias jurisdiccionales, administrativas o de defensa de derechos humanos, cuando actos de autoridad que vulneren la esfera jurídica de los gobernados o, se susciten contradicciones entre disposiciones de leyes generales y la Constitución, en virtud, del respeto irrestricto a la supremacía constitucional.

Ante los tribunales federales, el ciudadano puede promover el juicio de amparo, el cual, conforme al artículo 107 fracción I constitucional, se seguirá a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola derechos humanos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Finalmente, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, según el artículo 102 constitucional, establecen organismos de protección de los derechos humanos, los que conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos y, emitirán recomendaciones públicas no vinculatorias –a diferencia de las instancias jurisdiccionales cuyas resoluciones sí tienen esta naturaleza-, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Es preciso subrayar que en un Estado constitucional con sistema y régimen democrático participativo y deliberativo, los mecanismos y recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales que garanticen la observancia de la normatividad, deben estar dispuestos en el orden jurídico mexicano; sin embargo, en las etapas anteriores del modelo democrático descrito, se asegurará que los servidores públicos cumplan con sus funciones

eficientemente y, que el diálogo, la negociación y el compromiso con los derechos humanos eviten recurrir a la última forma de resolver los problemas.

Cuarta. El fin último de la democracia representativa es la gobernabilidad del Estado, en consecuencia, los procesos electivos, así como la integración y funcionamiento de los órganos legislativos precisan lograr el equilibrio entre la voluntad popular heterogénea, la prudencia con la que deben actuar los representantes y, los mecanismos institucionales dispuestos en el orden jurídico. De esta manera, la organización estatal se mantiene estable y por tanto, fuerte para poder brindar mayores oportunidades de desarrollo a todos sus miembros.

Como se constató a lo largo del tercer capítulo, las disposiciones referentes a la integración, organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión, muestran claro-oscuros en cuanto a la fórmula de equilibrio que se mencionó en el párrafo anterior.

En la etapa inicial del modelo democrático según sus destinatarios, es decir, el periodo electoral, los ciudadanos eligen qué y cómo ejercer sus derechos políticos. Si sólo deciden emitir su voto, su voluntad se manifiesta a través del sentido de éste; por lo que confían su soberanía al partido o candidato para que represente sus intereses en el órgano colectivo. De ahí que sea de suma importancia evitar la sobre o sub representación y dar acceso a todas las fuerzas políticas. El legislativo ha reformado, de forma progresiva y afortunada, las reglas electorales para acercarse a este fin. Aún con ello, existen aspectos que pueden mejorar.

La estructura organizacional y procedimental de las Cámaras del Congreso de la Unión tiene como propósito hacer eficaz el trabajo parlamentario, es decir, reducir la distancia entre la dinámica social y la de los actos legislativos para obtener un resultado satisfactorio y oportuno para todas las partes.

A partir de dicho objetivo, la legislación determina diferentes entradas al sistema: la iniciativa ciudadana, conforme el artículo 71 constitucional y, las propuestas de los legisladores, del Ejecutivo o de los Estados, mismas que pueden ser motivadas por peticiones de los ciudadanos, por intereses de grupo o, como reacción a hechos coyunturales.

El análisis de los proyectos de ley o decretos se realiza en las comisiones. De modo que la conjunción de legisladores con experiencia e idoneidad; especialistas en la o las materias a tratar cuya intervención coadyuve al entendimiento de los legisladores y, la opinión pública, resulta en un dictamen preciso, el cual permitirá conocer los alcances y consecuencias de la propuesta normativa para que la discusión en el Pleno sea objetiva y productiva.

Al mismo tiempo que las comisiones dictaminan, la Junta de Coordinación Política busca impulsar entendimientos y convergencias, con el fin de alcanzar acuerdos que permitan cumplir las funciones constitucionales y legales como cuerpo legislativo.

A partir de las funciones de estos órganos –técnica y política-, el Pleno de las Cámaras tiene información suficiente, la disponibilidad y el orden para debatir todos los asuntos para tomar las mejores decisiones. Sin embargo, la normatividad orgánica y reglamentaria del Congreso de la Unión, no permite que el proceso funciones de esta forma porque los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios gozan de facultades extraordinarias que privilegian la disciplina y la “eficacia” en detrimento del diálogo, la negociación y la representación efectiva de los intereses nacionales.

Respecto a las comisiones, se establece que deben estar compuestas por legisladores con experiencia y conocimiento de los temas a su encargo. Contrario a ello, los miembros de cada Grupo Parlamentario pueden ser propuestos o depuestos por el Coordinador, conforme las necesidades del partido político. La discrecionalidad en los nombramientos ha tenido como

consecuencia, entre otras, que legisladores relacionados con los poderes fácticos impongan los intereses de éstos.

La deficiencia más seria del diseño institucional que incide en la práctica ordinaria parlamentaria es la votación y sus efectos sobre el debate del Pleno de las Cámaras. En la Junta de Coordinación Política, las decisiones se toman mediante mayoría calificada y voto ponderado. Sí consideramos que cada integrante de este órgano representa tantos votos como miembros tiene el partido y esta es la forma como se alcanzan los acuerdos, además de ser impuestos a cada legislador, lo que obtenemos son resoluciones a priori y no como resultado del proceso dialógico entre todos los diputados y senadores en su respectiva Cámara y de la sociedad en general.

Por lo tanto, lo que se propone es lo siguiente.

- a) La Junta de Coordinación Política debe prescindir del voto ponderado, pues incide en la relación entre mayoría y minoría.
- b) Para la integración de las comisiones, el Coordinador de cada Grupo Parlamentario propondrá de entre sus miembros, a quienes tengan mayor experiencia y sean idóneos para conocer y resolver los asuntos. Los legisladores electos serán evaluados por grupos compuestos de expertos en las materias que se tratarán en cada comisión, a propuesta de instituciones de educación superior. Los resultados serán vinculatorios. Aquellos que no fueran aprobados o quienes deseen incorporarse a determinada comisión deberán cursar los programas de formación parlamentaria.
- c) Los dictámenes que emitan las comisiones estarán disponibles en el portal de Internet de las Cámaras por lo menos una semana previa a su discusión. El orden del día sólo contendrá los asuntos que cumplan este requisito.
- d) El núcleo del proceso dialógico es el intercambio de ideas y posiciones de los partidos políticos y legisladores “independientes” en las sesiones del

Pleno de las Cámaras. Para eso, se requiere que todos los legisladores hayan analizado los documentos publicados.

e) En este punto del procedimiento legislativo, el Instituto Nacional Electoral organizará la consulta previa como respuesta a la solicitud ciudadana o, de órganos autónomos, cuando así lo amerite el caso. Los resultados no son vinculatorios, pero se incorporarán al dictamen para su discusión.

f) Las sesiones de las comisiones, pero sobre todo, las del Pleno de las Cámaras serán públicas por medio del Canal del Congreso en televisión abierta, vía Internet y, una estación de radio en frecuencia modulada y otra en amplitud modulada. En caso necesario, las entidades federativas y la Ciudad de México deberán acondicionar lugares para la transmisión legislativa.

g) Es preciso que el Canal del Congreso incluya en su programación, espacios donde los ciudadanos opinen sobre los temas.

h) Dentro de la dinámica de la discusión en el Pleno de las Cámaras, se procurará: 1. Que todos aquellos que quieran manifestar sus argumentos a favor o en contra del dictamen lo puedan hacer; 2. Una buena relación entre la mayoría y la minoría, tal como lo indica Bobbio en su tercera regla procedimental –ninguna decisión de la mayoría debe limitar los derechos de la minoría- y, 3. Que su duración será el tiempo necesario para el estudio del dictamen, pero no en sesiones maratónicas, sino en horas hábiles para que los ciudadanos las puedan ver sin alterar su sueño.

Los cambios estructurales y procedimentales al Congreso de la Unión procuran adecuarse, sobre todo, a tres aspectos de la dimensión sustancial de la representación política de Pitkin: que los representantes sean receptores de las demandas ciudadanas, tengan discernimiento para procesarlas, actúen de forma independiente y sus actividades contribuyan a la eficacia del trabajo parlamentario. De ese modo, la confianza de los gobernados hacia los

legisladores se incrementa porque ven realizadas las expectativas mutuas y el sistema representativo se considerará legítimo.

Quinta. En el Estado constitucional contemporáneo, la democracia se concibe en sus dos dimensiones: formal y sustancial. Desde la perspectiva formalista, basta establecer procedimientos cuyo sustento sean los principios de libertad e igualdad para que el ciudadano elija a quienes lo van a representar y, realice un seguimiento puntual de las actividades legislativas para verificar que se llevan a cabo conforme las disposiciones legales.

Ahora bien, la dimensión sustantiva implica dos requisitos. Primero, que los mecanismos institucionales para la toma de decisiones públicas se establezcan conforme el principio de que los ciudadanos son entes capaces de racionalizar; de elegir lo que más les convenga para el constante mejoramiento de su vida individual y colectiva y, sujetos de derechos en sentido amplio. Segundo, el valor intrínseco del contenido de las normas, políticas públicas y las estrategias para su cumplimiento, se vincula a los derechos humanos y demás categorías axiológicas y éstas, a su vez, con la validez y legitimidad del orden constitucional y normativo del Estado.

La democracia representativa con alto componente de democracia semidirecta armoniza ambas dimensiones democráticas. Por consiguiente, el orden constitucional y legal mexicano debe reconocer mecanismos de participación ciudadana racionales, viables e incluyentes para aumentar el nivel de incidencia dentro de la vida pública del país; en otras palabras, ir de un nivel de información a un franco control y empoderamiento ciudadano.

De la tabla de los instrumentos de participación ciudadana reconocidos por las entidades federativas, así como de la exposición normativa de la materia de tres Estados de la República, se puede concluir lo siguiente:

1. La regulación en materia de participación ciudadana no es homogénea, por lo tanto, los ciudadanos mexicanos gozan y ejercen sus derechos políticos fundamentales de forma desigual.

2. Los requisitos para que el ciudadano pueda iniciar el procedimiento de algún instrumento de democracia semidirecta y se pueda llevar a cabo, son difíciles de cumplir. Contrario a ello, los órganos estatales tienen mayor facilidad para convocar al ejercicio; además, pueden acceder a medios de comunicación oficiales y comerciales para difundir su propuesta y argumentos.

Es oportuno decir que los procedimientos para el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana se usan para justificar al poder estatal o, no se aplican conforme la norma que los regula.

3. En la mayoría de los casos, los mecanismos de participación ciudadana no son vinculatorios en ningún momento, a menos que se cubra el porcentaje necesarios de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y una de las opciones obtenga la mayoría de los votos.

4. La Ciudad de México es el lugar de la República Mexicana que tiene una ley vanguardista en materia de participación ciudadana que puede servir de modelo para la legislación general de la materia.

5. Todas las entidades federativas reconocen el plebiscito y referéndum; la mayoría, la iniciativa ciudadana y, sólo cuatro la revocación de mandato.

A parte del panorama regulativo heterogéneo estatal, a nivel nacional hay tres instrumentos de democracia semidirecta: la iniciativa ciudadana, la consulta popular y las candidaturas independientes; de las tres sólo la segunda cuenta con ley federal.

Por lo tanto, propongo expedir la “Ley General de Participación Ciudadana” cuyo fundamento constitucional sería el siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-X. (...)

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de participación ciudadana, así como los principios y reglas que serán base para la creación de sus instrumentos y mecanismos.

De esa forma, se verificará la expectativa de funcionalidad que genera el sistema federal en esta materia, es decir, la disminución de conflictos y de tensión política; la protección de minorías; la participación del pueblo en el entorno inmediato social y político para resolver los problemas cotidianos, así como los nacionales. Asimismo, se logrará una mayor armonización entre los marcos jurídicos de los Estados para que beneficie a la población local y, mejore el régimen democrático en todo el país.

Cabe mencionar que se incorporarán al Plan Nacional de Desarrollo, bajo este esquema federal de participación ciudadana, las aspiraciones y demandas que se expresen a través de los mecanismos e instrumentos de democracia semidirecta, a cuyos resultados se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Sexta. En los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deben establecer los principios que regularán la legislación en materia de participación ciudadana en cada una de las entidades federativas; además de otorgar facultades normativas al respecto, a los órganos legislativos locales.

Séptima. El Estado democrático constitucional se forma a partir de la soberanía del pueblo; al mismo tiempo, todo acto popular es respaldado por la eficacia del orden constitucional. De esta forma, el orden político es legítimo porque se reconoce su validez por parte de sus destinatarios.

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo que tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno cuando las instituciones y órganos constituidos dejen de ajustarse al esquema donde el poder está limitado, además, de que se valore a la persona como ser humano racional capaz de cumplir con sus obligaciones y exigir sus derechos.

En ese sentido, se establecen mecanismos de control entre poderes instituidos, mediante los cuales, los efectos del poder se aproximan a los niveles de equilibrio que permiten garantizar las libertades individuales y colectivas y, evitan, tanto como es posible, los efectos negativos que resulten de la coacción.

El control ciudadano a través de los mecanismos de democracia semidirecta, permite que la titularidad de la facultad de erigirse como Poder Constituyente sea permanente y por lo tanto, la participación ciudadana activa legitima al poder, pues se emplea para garantizar el desarrollo constante y progresivo de los individuos conforme las expectativas recíprocas de gobernados y gobernantes. Así, las decisiones de los órganos estatales no tendrán efectos negativos, sino serán parte del círculo virtuoso que la ingeniería constitucional hace posible.

Para que los mecanismos de participación ciudadana sean viables y cumplan la función descrita en los párrafos anteriores se debe observar lo siguiente:

a) Los mecanismos que posibilitan una democracia plebiscitaria, es decir, propuestos “desde arriba” por el Poder Ejecutivo de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, deben acotarse porque de otra manera, altera el equilibrio entre los controles recíprocos entre éste y el Poder Legislativo.

b) En cambio, deben promoverse los mecanismos propuestos “desde abajo”. El orden jurídico mexicano debe reconocer la revocación del mandato en todo su territorio con el fin de que la ciudadanía sancione a los servidores públicos que no cumplan con su función o cometan actos ilícitos; y,

- c) El pueblo ejerce la facultad constituyente de dos formas:
1. Mediante la presentación de iniciativas que propongan la adición, reforma o abrogación de disposiciones constitucionales.
 2. *A través del referéndum obligatorio.*

El orden jurídico mexicano reconocerá dos formas de referéndum: el facultativo y el obligatorio, ambos *post lege*. El primero no es condición *sine qua non* para la validez de la decisión de que se trate, pues podrá adoptarse sin dicha consulta; no obstante, el órgano que habrá de tomarla o los ciudadanos, pueden someter a la decisión del pueblo, la correspondiente propuesta, siempre y cuando no se trate de disposiciones constitucionales

Por otro lado, el referéndum obligatorio deberá ser condición necesaria y suficiente para la validez de las adiciones o reformas a la Constitución Política.

En consecuencia, propongo adicionar el primer párrafo del artículo 135 vigente a partir de la reforma política de la Ciudad de México, con la inclusión de que las adiciones o reformas deberán ratificarse mediante referéndum, para quedar como sigue:

*Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, y **ratificadas mediante referéndum.***

.....

BIBLIOGRAFÍA

- AINAGA VARGAS, María del Carmen, "Notas sobre el Estado Constitucional Democrático de Derecho", México, *Letras jurídicas*, Vol. 7, visible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/ainaga7.pdf>
- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, versión castellana: Ernesto Garzón Valdés, revisión: Ruth Zimmerling (título original: *Theorie der Grund Rechte*), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, citado en JIMÉNEZ SOLARES, Elba, *Tratados Internacionales de Derechos Humanos. ¿Derecho uniforme u orden público general?*, México, Editorial Flores, 2015.
- ALMANDÓS MORA, Laura, *Igualdad y diferencia en la democracia ateniense*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2003, Serie Encuentros, Tesis Laureadas, visible en www.bdigital.unal.edu.com/1405/.
- ANDRADE MARTÍNEZ, Virgilio, "Comentario del artículo 41", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, 7ª Ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 2006, Sección Segunda, T.XVII.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "La soberanía popular" en Varios, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 132.
- _____, *Introducción a la ciencia política*, 3ed., México, Oxford, 2005.
- ARELLANO TREJO, Efrén, "Mecanismos de democracia directa en América Latina", México, *En contexto*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, no. 50, 12 de junio de 2015.
- ARNSTEIN, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," USA, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224 citado en GUILLEN, Amalia, *et. al.*, "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana", México, *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), marzo 2009.

- ARTEAGA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- ARTETA, Aurelio, “Aprender democracia, ¿por qué?”, en Arteta, Aurelio, *et al* (ed.), *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*, Madrid. Alianza Editorial, 2008.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE INTERNET, *11° Estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México 2015*.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel A., “El sistema representativo mexicano. El gobierno de los iguales”, en FIX- ZAMUDIO, Héctor y VALADÉS, Diego, *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.
- BECERRA, Ricardo, et. al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2ª ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2000.
- BENÉITEZ ROMERO, María Benita, (Director: Dr. Juan Maldonado Gago), *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: Modelos propuestos y su debate*, Madrid, Tesis doctoral, Facultad de Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I, Universidad Complutense de Madrid, 2004.
- BLANCARTE, Roberto J., *El Estado Laico*, México, Nostra Ediciones, 2008, Para Entender.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 12º reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2006, Colección Breviarios no. 487.
- _____, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOVERO, Michelangelo, *Las reglas del juego democrático y sus violaciones en el mundo actual*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2008, colección Aportaciones.
- _____, *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.

- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1996.
- BURKE, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 289, citado en PAOLI BOLIO, Francisco José, “Naturaleza de los partidos políticos” en ACKERMAN, John (coord.), *Elecciones 2012: en búsqueda de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Senado de la República, 2011.
- CÁMARA DE DIPUTADOS XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, “Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación”, Sesión de 7 de diciembre de 1823, citado en Barragán B., José, *et al.*, *Teoría de la Constitución*, 5ª Ed., México, Porrúa, 2012.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2006.
- CARPIZO, Jorge, “Constitución y revolución”, México, *Estudios constitucionales*, UNAM, 1980.
- _____, “Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente”, pp. 146-148, en VARIOS, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, T. I, 1988. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/641/10.pdf>.
- _____, *El presidencialismo mexicano*, 19ª. Ed., México, Siglo XXI, 2006.
- _____, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXII, no. 95, mayo-agosto 1999.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, “Legalidad y legitimidad: Teoría del poder y teoría de la norma”, México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*.
- CISNEROS FARÍAS, Germán, *Axiología del artículo tercero constitucional*, México, Trillas, 2000.

- CONGRESO DE LA UNIÓN. Estados Unidos Mexicanos, “Proyecto del Régimen Parlamentario y Proyecto de Ley de Reformas a la Constitución General de los EUM”, *Diario de los Debates*, no. 96 del 30 de diciembre de 1917 y no. 98 del primero de enero 2018.
- COHEN, Johua, “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (Comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- CONTRERAS, Javier H., *Mediocracia. Los medios que mecen la cuna*, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2006.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *Formación del poder político en México*, México, Era, 1977, Serie Popular no.15.
- _____, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, Era, Serie Popular, 1979.
- _____, “La soberanía nacional. Artículo 39” en *Derechos del Pueblo Mexicano*, 7ª Ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 2006, Sección Segunda, T.XVIII.
- _____, “Soberanía y forma de gobierno”, en SERNA DE LA GARZA, José María, “Federalismo y régimen presidencial”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel, (coords.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales” en ASTUDILLO, César y CÓRDOVA, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2011, visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/20.pdf>.
- _____, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, J. de Jesús Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2008.
- CUNILL GRAU, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991,

- en VILLARREAL MARTÍNEZ, María Teresa, *Participación ciudadana y políticas públicas*, Décimo Certamen de Ensayo Político, México, Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, 2009, visible en www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealIMartinez.pdf.
- DAHL, Robert A., *On democracy, USA*, Yale Nota Bene book, 2000.
- DE PINA VARA, Rafael, "Partido Político", *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1989.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- ECHEBARRÍA ARIZABARRETA, Koldo, "Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales", en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD* no.18, Caracas, Venezuela, Octubre de 2000.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Derecho de partidos políticos*, México, Porrúa, 2006.
- FERNÁNDEZ BARREIRO, Alejandrino, "Democracia griega y república romana: la cultura jurídica como elemento diferenciador y su proyección en el derecho público europeo", España, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, No. 13, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, 2^{nda} Ed., Madrid, Trotta.
- _____, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta, 2001.
- FERREIRA NAVARRO, Marcos, "Operación Cóndor: Antecedentes, formación y acciones", España, *Ab Initio*, no. 9, 2014, disponible en www.ab-initio.es.
- FERRERO, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, España, Tecnos, 1992.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2006.
- FLORES MAGÓN, Ricardo, *Antología*, México, UNAM, 2010, Biblioteca del Estudiante Universitario no. 93.

- FRIEDRICH, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1947.
- OPPO, Anna, “Partidos políticos”, BOBBIO, Norberto, *et al*, *Diccionario de política*, 6ª Ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Independencia y Estado constitucional. El fin del antiguo régimen”, en FIX- ZAMUDIO, Héctor y VALADÉS, Diego, *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudios del derecho*, 50ª Ed., México, Porrúa.
- GABALDÓN, Luis Gerardo, “Introducción”, en GABALDÓN, Luis Gerardo, “La construcción del concepto de legitimidad de Weber a Habermas”, en GABALDÓN, Luis Gerardo, *et. al.*, *Legitimidad y sociedad*, Venezuela, Alfadil Ediciones, 1989.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Editorial Alianza Universidad Textos, Alianza Editorial, 1993, citada en GARCÍA CAMPOS, Alán, “La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico”, México, *Quid iuris*, Año1, Volumen 1, 2005.
- GIMATE-WEISH HERNÁNDEZ, Adrián S., “Discurriendo la representación. El Congreso Constituyente de 1856-1857 en la perspectiva de la democracia contemporánea” en GIMATE-WEISH HERNÁNDEZ, Adrián S y Castro Martínez, Pedro F. (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, 2010.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, “Plebiscito”, México, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- GONZÁLEZ, Luis, “El liberalismo triunfante” en El Colegio de México, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, T.III, 1976, p. 200.

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 7ª reimp., México, Era, 2002.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 10ª Ed., México, Porrúa, 2007.
- GUICHOT REIN, Virginia, “La democracia como modo de vida: ¿la última cruzada del siglo XX? Reflexiones a partir de la teoría moral de John Dewey (1859-1952)”, España, *Cuestiones pedagógicas: Revista de Ciencias de la Educación*, no.14, visible en http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/14/art_3.pdf.
- HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, “La delimitación del concepto de partido político. La teoría sobre el origen y evolución de los partidos” en MELLA MÁRQUEZ, Manuel (Ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 2003, pp.30-31 y Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996.
- HEVIA, Felipe y INSUNZA VERA, Ernesto, “Capítulo 1. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad-civil-Estado en México” en OLVERA, Alberto J. (Coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *El informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* elaborado por el Instituto Federal Electoral, 2014.
- LARROSA, Manuel y GUERRA, Yanelly, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?”, México, *POLIS*, vol. 1, núm. 2.
- LAZCANO FERNÁNDEZ, Román, *Análisis comparado del Poder Constituyente. Imposibilidad constitucional para convocar por vía de derecho a una asamblea constituyente en México*, México, Porrúa, 2006.
- LISSIDINI, Alicia, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”, en MINNAERT, Anja y ENDARA, Gustavo

- (coords.), *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS, 2015, visible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/11570.pdf>.
- LÓPEZ LARA, Álvaro F., “El Congreso Mexicano: continuidades y rupturas”, en GIMATE-WEISH HERNÁNDEZ, Adrián S y Castro Martínez, Pedro F. (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, 2010.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, versión de Fernando Vallespín, 2006, visible en http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_-_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf
- MARGADANT S., Guillermo F., *Derecho Romano*, 6° Ed., México, Editorial Esfinge, 1975.
- MARTÍNEZ, María Antonia, “La representación política y la calidad de la democracia”, México, *Revista Mexicana de Sociología*, Octubre-Noviembre 2004, vol. 66, no. 4, visible en www.jstor.org/stable/3541413.
- MATTEUCCI, Nicola, “República” en BOBBIO, Norberto, et al., *Diccionario de Política*, 6ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1991, Vol. 2.
- MERINO, Mauricio, *La Participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral (INE), 2010, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no.4.
- MEYER, Lorenzo, “El Estado mexicano contemporáneo” en Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1997.
- MONTEMAYOR, Rogelio, “El Sistema Nacional de Planeación Democrática”, México, *Revista de Administración Pública*, no. 55 y 56, Julio-Diciembre 1983, visible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb2.pdf>.
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho político mexicano*, 2ª ed., México, Trillas, 2010.

- MURO RUIZ, Eliseo y Cuevas Reyes, Jessie Guadalupe, “La negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI” en LÓPEZ FLORES, Raúl y RIVAS PRATS, Fermín Edgardo (Comp.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República LXI Legislatura, 2011.
- MUSTI, Dominico, *Demokratía. Orígenes de una idea*, Madrid, Atienza Editorial, 2000.
- ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El Procedimiento legislativo mexicano. Estudio teórico, análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema legislativo y el procedimiento para la formación de las leyes federales en México*, México, Editorial Sista, 2005.
- PECHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, 4ª ed., México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 2, 2001, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=497>.
- PEÑA, Javier, “La república moderna ante la democracia: gobierno de las leyes y soberanía popular”, España, Universidad Complutense de Madrid, *Res Pública*, no. 25, 2011.
- _____, “Nuevas perspectivas de la ciudadanía” en QUESADA, Fernando (Ed.), *Ciudad y Ciudadanía. Senderos contemporáneos de la filosofía política*, Madrid, Trotta, 2008.
- PIÑA REYNA, Uriel, “El principio de argumentación parlamentaria. Estudio novedoso para el quehacer congresual” en Eraña Sánchez, Miguel (coord.), *Los principios parlamentarios*, Porrúa, México 2010.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PIZARRO PIZARRO, Marino, “Educación, democracia y participación”, Chile, *Revista Enfoques Educativos* 5 (1), Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2003.

- PORTILLO FIGUEROA, Edgar Ulises, *Institucionalización del referéndum en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México, 2012.
- QUIRÓS PÉREZ, Miguel y GUTIÉRREZ H., Lucino, *De Carranza a Salinas. Otras razones en el ejercicio del poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 10ª Ed., México, Porrúa, 2006.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2013, Colección Reflexiones sobre la Democracia, Serie Democracia y Participación Ciudadana, no. 1.
- RAMÍREZ VIDAL, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la Independencia a la Revolución*, México, Cámara de Diputado LVII Legislatura Congreso de la Unión, 2000.
- ROMERO ACOSTA, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1995.
- ROUX, Rhina, *El príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*, México, Era, 2000.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2008.
- _____, *Los Dilemas de la Laicidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, Colección de cuadernos "Jorge Carpizo". Para entender y pensar la laicidad, no. 0,
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Mónica Elivier, "El principio de eficacia parlamentaria. Estudio sobre la resignificación de la eficacia en las funciones camerales", en ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel (coord.), *Los principios parlamentarios*, Porrúa, México 2010.
- SÁNCHEZ MEJORADA FERNÁNDEZ, Cristina, "La participación ciudadana", en Garza Gustavo y Martha Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de*

- México, México, El Colegio de México, tomo II. Desarrollo Urbano y Regional, 2010.
- SANI, Giacomo, “Cultura política” en Bobbio, Norberto, *et. al.*, *Diccionario de Política*, 7ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- SANTACRUZ FAVELA, Julio Cesar, “Partidos Políticos. Marco Teórico. Derechos y obligaciones en la legislación electoral federal”, México, *Quid Iuris*, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, año 4, no. 9, 2009.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia II. Los problemas clásicos*, 4ªreimp., Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- _____, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano” en ASTUDILLO, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2010.
- _____, *Laicidad y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, Colección de cuadernos “Jorge Carpizo”. Para entender y pensar la laicidad, no. 20.
- _____, *Derecho Parlamentario*, México, McGraw-Hill, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, colección Panorama del Derecho Mexicano, 1997.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917*, 23º Sesión ordinaria del 26 de diciembre de 1916.
- UGALDE, Carlos, “Mesa Redonda sobre Reforma del Estado, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas”, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, *Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003, en FLORES ALONSO, María de Lourdes, *Reforma de Estado y reforma*

- administrativa*, México Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2003.
- UNIDAD DE SISTEMAS DE RADIO Y TELEVISIÓN, Estudio sobre el Mercado de Servicios de Televisión Abierta en México. Tercer Entregable, Reporte Final, “Condiciones del mercado de televisión abierta en México”, *CIDE*, 5 de diciembre de 2011.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La disciplina parlamentaria en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2005.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 3° ed., México, Porrúa, 2006.
- _____, “La República en México” en FIX- ZAMUDIO, Héctor y VALADÉS Diego, *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.
- _____, “Apuntes sobre la formación del concepto Estado”, en Carpizo, Jorge y Carol B. Arriaga, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2010.
- _____, “La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano”, *Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- VALADÉS, José C., *Orígenes de la República Mexicana. La aurora constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, Nueva Biblioteca no. 119.
- VARELA VELÁZQUEZ, Roberto, “Participación y cultura política”, en Castro Domingo, Pablo (Coord.), *Cultura política, participación y relaciones de poder*, México, El Colegio Mexiquense, A.C., Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, 2005.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2° Ed., Fondo de Cultura Política, México 1964.
- WELP, Yanina, “El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución del problema? Un análisis de América del Sur en el siglo XXI”, ponencia presentada en el II Congreso Peruano de Estudios Electorales, 26 y 27 de noviembre de 2014, visible en

[https://www.academia.edu/11854251/El refer%C3%A9ndum ante la crisis de legitimidad solución o s%C3%ADntoma del problema Un análisis de América del Sur en el siglo XXI.](https://www.academia.edu/11854251/El_refer%C3%A9ndum_ante_la_crisis_de_legitimidad_soluci%C3%B3n_o_s%C3%ADntoma_del_problema_Un_an%C3%A1lisis_de_Am%C3%A9rica_del_Sur_en_el_siglo_XXI)

ZICCARDI, Alicia, "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local" en CANTO CHAC, Manuel (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, 2ª. reimp., México, Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del D.F, Secretaría de Educación del D.F, 2012.

Marco Jurídico Federal y Estatal

- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas
- Código Electoral del Estado de México
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Campeche
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los EUM en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto de 2012.
- Decreto que declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de enero de 2016.
- Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día 29 de enero de 2016.

- Ley Electoral del Estado de Chihuahua
- Ley Federal de Consulta Popular
- Ley Federal de Telecomunicaciones
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua
- Ley Federal de Consulta Popular
- Ley Federal de Telecomunicaciones
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo
- Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas

- Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca
- Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.
- Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular (de Veracruz)
- *Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional 21PU2011G0009*, Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) visible en www.sinat.semarnat.gob.mx.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2013.
- Reforma Política, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977, p. XI.
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento de Participación Ciudadana del Estado de México
- Reglamento del Senado de la República
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento del Senado de la República
- Tesis S3ELJ 24/2002, Sala Superior, “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES” *Revista Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, páginas 19-20.
- Tesis S3ELJ 25/2002, Sala Superior, “DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”.

- Versión Taquigráfica de las siguientes sesiones públicas ordinarias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:
 - Martes 25 de marzo de 2014.- 1/2014 Consulta a Trámite. Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.
 - Jueves 27 de marzo de 2014.- 1/2014 Consulta a Trámite. Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.
 - Miércoles 29 de octubre de 2014.- 2/2014 Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular, derivada de la solicitud formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz. Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.
 - Jueves 30 de octubre de 2014.- 1/2014 Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular derivada de la solicitud formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos. Bajo la ponencia de la Ministra Olga María Sánchez Cordero.
3/2014 Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular derivada de la solicitud derivada por José de Jesús Zambrano Grijalva, representante común de diversos ciudadanos. Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.
 - Lunes 3 de noviembre de 2014.- 4/2014 Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular derivada de la solicitud formulada por César Octavio Camacho Quiroz y diversos ciudadanos. Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

Fuentes Hemerográficas:

“Analizan en comisión del senado revocación del mandato y segunda vuelta electoral”, *Comunicación del Senado de la República*, 18 de marzo de 2015.

“¿Cómo está repartido el mercado de TV abierta?”, México, *Milenio*, 15 de abril de 2014.

“Cuén defiende ante el Senado revocación del mandato y segunda vuelta electoral”, *Sinaloa en Línea*. Miércoles 18 de marzo de 2015.

“Senado recibe iniciativa ciudadana para regular segunda vuelta electoral y revocación de mandato”, *Comunicación del Senado de la República*, 29 de Septiembre de 2014.

“Titular del SAT justifica condonación de impuestos a Televisa”, *Zócalo Saltillo*, publicado el día 15 de mayo de 2013.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Ventana Ciudadana”, Resumen de Prensa (*Reforma*, p.1-4, Claudia Salazar; *Milenio Diario*, p. 1-4, Fernando Damián; *El Universal*, p.1-8, Ricardo Gómez), Lunes 26 de noviembre de 2012.

Valadés, Diego, “Monocracia y oligocracia”, México, *Periódico Reforma*, 29 de septiembre de 2015.

Villamil, Jenaro, “Transmitir debate sobre reforma energética sería una carga para concesionarios: Segob”, México, *Revista Proceso*, 11 de junio de 2014.