



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

MAESTRÍA EN DERECHO

**“IMPLEMENTACIÓN DE JUICIO
POLÍTICO CONTRA EL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
EJERCIDO A TRAVÉS DEL VOTO
CIUDADANO”**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
P R E S E N T A:**

ARMANDO LOPEZ GONZALEZ

TUTOR: **DR. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE**
ENTIDAD DE ADSCRIPCIÓN: FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ARAGÓN



MÉXICO, BOSQUES DE ARAGÓN

2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Al Ser Supremo la Vida y la concepción de lo Sagrado.

A mi madre por demostrar que la esperanza, la fortaleza y lucha conducen a la victoria contra las peores adversidades y a mi familia por su apoyo y alegrías.

A Yuleymy tu esencia, tu presencia, tu mirada, tu sabiduría, tus pasos.

A mis amigos por su apoyo y compañía.

A mi jurado por su conocimiento y compromiso.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por ser el matraz de la libertad, el pensamiento y la responsabilidad social.



“Quien busca el conocimiento ha de aprender a edificar con montañas, pues para el espíritu es poca cosa el simplemente moverlas de una lado para otro.”

F. Nietzsche.

“Tengan cuidado con seguir mis pasos, porque el sendero que yo construyo gusta de romperles las piernas al orgullo.” **F. Nietzsche**

“Cualquier destino por largo que sea, consta en realidad de un solo momento: el momento en que el hombre sabe para siempre quien es.” **Jorge Luis Borges.**

“Todo lo que tiene precio en realidad tiene poco de valor. Ustedes serán creadores y educadores... sembradores del futuro ... que el valor de ustedes no sea determinado por el lugar de donde proceden sino por el lugar a donde se dirigen y que sus pies quieran más allá de ustedes mismos.” **F. Nietzsche**

“La historia es un profeta con la mirada vuelta hacia atrás: por lo que fue, y contra lo que fue, anuncia lo que será”. **Eduardo Galeano.**

CONTENIDO

	Página.
Introducción	xiii
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO	
1.1. La necesidad social del Estado.....	3
1.1.1. Génesis del Estado.....	4
1.1.2. Definición de Estado.....	5
1.1.3. Aspecto teleológico estatal.....	7
1.1.3.1. El bien común público.....	8
1.1.3.2. De la temporalidad e indexación de los medios a las circunstancias para la obtención del bien común público.....	10
1.1.4. Diferencia ente gobierno y sus formas.....	13
1.2. Democracia.....	17
1.2.1. La democracia: el equilibrio y la sinergia necesaria entre el ser y el deber ser.....	17
1.2.2. Democracia formal y sustancial.....	20
1.2.3. Ideales de la democracia y principios intermedios.....	21
1.2.3.1. Soberanía y mandato popular.....	22
1.2.3.2. Representación popular	24
1.2.3.3. Gobernabilidad.....	26
1.2.3.3.1. Legitimidad.....	28
1.2.3.3.2. Eficacia y eficiencia.....	30
1.2.3.4. Rendición de cuentas.....	32
1.2.3.4.1. Tipos de rendición de cuentas.....	34
1.2.3.4.1.1. La rendición de cuentas horizontal.....	34
1.2.3.4.1.2. La rendición de cuentas vertical.....	36
1.2.3.4.1.2.1. Vertical electoral	36
1.2.3.4.1.2.2. Social vertical....	38
1.2.3.5. Un factor de incidencia democrática: la opinión pública.....	43
1.2.4. Sistemas políticos democráticos.....	48
1.2.4.1. Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo.....	49
1.2.4.1.1. Características del mandatario.....	49
1.2.4.1.2. Elección, duración y responsabilidad del mandatario.....	50
1.2.4.1.3. La legitimidad democrática.....	57
1.2.4.1.4. Pesos y contrapesos en el presidencialismo.....	58
1.2.4.2. Presidencialismo o parlamentarismo.....	60
1.2.5. Democracia directa.....	68
1.2.5.1. Revocación del mandato.....	74

1.2.5.1.1. Elementos esenciales.....	76
1.2.5.1.1.1. Naturaleza y objetivo del mecanismo revocatorio.....	76
1.2.5.1.1.2. Sujetos que intervienen en el proceso de la revocación de mandato.....	77
1.2.5.1.1.2.1. Sujetos pasivos	77
1.2.5.1.1.2.2. Sujetos activos del procedimiento revocatorio.....	77
1.2.5.1.1.3. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.....	78
1.2.5.1.1.4. Bases procedimentales.....	79
1.2.5.2. Argumentos en pro y en contra de la implementación de la revocación del mandato.....	81
CAPÍTULO II.	
DERECHO COMPARADO.	87
2.1. Democracia participativa en Colombia.....	87
2.1.1. Forma de Gobierno y sistema político.....	87
2.1.1.1. Departamentos Administrativos.....	89
2.1.1.1.1. Gobernador del departamento.....	90
2.1.1.1.2. Asamblea departamental.....	92
2.1.1.2. Del régimen municipal.....	94
2.1.1.2.1. Consejo Municipal.....	94
2.1.1.2.2. Alcalde.....	97
2.1.2. Sistema de rendición de cuentas colombiano.....	98
2.1.2.1. La rendición de cuentas horizontal en Colombia.....	98
2.1.2.2. La rendición de cuentas vertical en Colombia.....	100
2.1.3. Voto programático.....	102
2.1.3.1. Naturaleza y objetivo.....	102
2.1.3.2. Sujetos que intervienen.....	108
2.1.3.2.1. Sujeto pasivo.....	108
2.1.3.2.2. Sujeto activo.....	110
2.1.3.3. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.....	111
2.1.3.3.1. Características del orden temporal.....	111
2.1.3.3.2. Características del orden cuantitativo y cualitativo y su sinergia.....	112
2.1.3.4. Bases procedimentales de la revocación del mandato.....	122
2.1.3.4.1. Remoción del cargo.....	123
2.1.3.4.2. Renovación del cargo.....	124
2.1.4. Análisis cuantitativo de procesos revocatorios en Colombia.....	124
2.2. Democracia participativa en Perú.....	129
2.2.1. Forma de Gobierno y sistema político.....	130

2.2.2. La rendición de cuentas vertical en Perú.....	132
2.2.3. Revocación del mandato.....	132
2.2.3.1. Naturaleza y objetivo.....	132
2.2.3.2. Sujetos que intervienen.....	133
2.2.3.2.1. Sujeto pasivo.....	133
2.2.3.2.2. Sujeto activo.....	135
2.2.3.3. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.....	135
2.2.3.3.1. Características del orden temporal.....	135
2.2.3.3.2. Características del orden cuantitativo y cualitativo y su sinergia.....	136
2.2.3.4. Renovación del cargo.....	138
2.2.4. Análisis cuantitativo de procesos revocatorios en Perú.....	139
2.3. Aspectos relevantes del mecanismo revocatorio en Bolivia.....	147
2.3.1. Sujetos del procedimiento revocatorio.	150
2.3.2. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.....	150
2.3.3. Renovación del cargo.....	152

CAPÍTULO III

MORFOLOGÍA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

3.1. Principios y bases constitucionales de Estado y forma de gobierno de la república mexicana.....	155
3.1.1. Soberanía popular.....	155
3.1.2. Sistema republicano-representativo, consentido y democrático.....	156
3.2. Sistema político mexicano.....	158
3.2.1. Poder Ejecutivo Federal.....	160
3.2.1.1. Unipersonalidad del Ejecutivo Federal.....	160
3.2.1.2. Naturaleza del Poder Ejecutivo Federal.....	162
3.2.1.3. Facultades del Presidente de la República.....	163
3.2.1.3.1. Legislativas.....	164
3.2.1.3.2. De nombramiento.....	166
3.2.1.3.3. Militar.....	171
3.2.1.3.4. Seguridad Nacional.....	175
3.2.1.3.5. Política exterior.....	180
3.2.1.3.6. Económicas.....	181
3.2.1.3.7. Procuración de justicia.....	182
3.2.1.3.8. Presupuestales.....	184
3.2.1.3.9. Plan Nacional de desarrollo.....	185
3.2.1.3.10. Facultades metaconstitucionales.....	193
3.2.1.4. Duración y elección del Presidente de la República.....	194
3.2.1.4.1. De los requisitos de elegibilidad.....	195
3.2.1.4.2. De la sustitución en caso de falta del presidente	196
3.2.2. Del sistema de responsabilidades.....	197
3.2.2.1. Responsabilidad Administrativa.....	199
3.2.2.1.1. Sujeto pasivo y activo del procedimiento	

sancionador.....	204
3.2.2.1.2. De las sanciones.....	206
3.2.2.1.3. Responsabilidad Política: Juicio político.....	209
3.2.2.1.3.1. Naturaleza y elementos de procedibilidad.....	211
3.2.2.1.3.2. Sujetos que intervienen.....	212
3.2.2.1.3.3. Sanciones	213
3.2.2.1.4. Responsabilidad penal: declaración de procedencia	214
3.2.2.1.4.1. Naturaleza.....	214
3.2.2.1.4.2. Sujetos que intervienen.....	215
3.2.2.1.4.3. Sanciones.....	217
3.2.3. Democracia participativa y rendición de cuentas ante el electorado en México.....	222
3.2.3.1. Propuestas y promesas de campaña.....	226
3.2.3.2. Indefensión jurídica del electorado frente a la demagogia: normas imperfectas.....	238
3.3. El voto y el mandato popular.....	249
3.4. Revocación del mandato en México.....	256
3.4.1. Revocatoria del mandato en Chihuahua.....	256
3.4.2. Iniciativas en materia de revocación del mandato a nivel Federal.....	263

CAPÍTULO IV	
IMPLEMENTACIÓN Y ADECUACIÓN DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO	269
4.1. Problema socio-jurídico a estudio.....	270
4.1.1. De la falta de una estructura nomodinámica para una democracia sustantiva.....	271
4.1.2. Del abstencionismo.....	286
4.2. Hipótesis.....	292
4.3. Implementación de la revocación del mandato presidencial.....	293
4.3.1. Reforma a la forma de gobierno del Estado Mexicano.....	294
4.3.2. Cambio de naturaleza del mecanismo revocatorio.....	295
4.3.3. Sujetos del procedimiento revocatorio.....	296
4.3.3.1. Sujeto pasivo.....	297
4.3.3.2. Sujeto activo.....	297
4.3.4. Modificación a la presentación de plataformas electorales y seguimiento de objetivos.....	297
4.3.5. Integración del programas de acción al Plan Nacional de Desarrollo.	305
4.3.6. Procedimiento revocatorio.....	305
4.3.6.1. Inicio del procedimiento.....	305
4.3.6.2. Características del orden cuantitativo, cualitativo y su sinergia en el mecanismo revocatorio.....	309
4.3.7. Modificación constitucional para la implementación de un sistema democrático, para la determinación de sanciones populares.....	314
4.3.8. Procedimiento de sustitución del Presidente de la Republica.....	320

4.3.8.1. Factibilidad del mecanismo parlamentario para la designación de Presidente sustituto.....	320
4.3.8.2. Intervención de órganos autónomos en la designación de presidente sustituto.....	324
4.3.9. Medios de impugnación.....	329
4.3.10. Articulado de para formulación de iniciativa con proyecto de decreto.....	330
Conclusiones	367
Bibliografía.....	371

INTRODUCCIÓN

El fortalecimiento del sistema democrático es y será una tarea ardua e inacabada. La presente tesis pretende poner en el tintero el tema de cómo desarrollar los instrumentos normativos que permitan avanzar en la consecución de una democracia sustantiva, que tienda no sólo a desarrollar las bases para la designación libre de los representantes populares sino que los mismos incidan en generar un sistema de gobierno que satisfaga las necesidades y anhelos de una nación de la mejor manera posible.

Para lo anterior analizaremos en principio la necesidad del Estado y su influencia en la vida de hombre, hasta desarrollar los componentes teóricos que dan vida al régimen de gobierno democrático su acción, fines y mecanismos. También desarrollaremos las bases teóricas del sistema de rendición de cuentas así como el mecanismo revocatorio como un instrumento de dicho sistema, los componentes y su naturaleza.

En una segunda fase procederemos a realizar un seguimiento de los mecanismos revocatorios implementados en algunos países de América al efecto de observar sus divergencias, características y analizar su aplicabilidad en dichos países y analizar sus sinergias político-sociales que genera la aplicación de dichos instrumentos.

En el capítulo tercero desglosaremos aspectos fundamentales del sistema Presidencial de nuestra República, sus facultades tanto Constitucionales como metaconstitucionales, la importancia de este representante popular en el desarrollo y avance o retroceso en el funcionamiento del ente estatal, así como su influencia en la consecución de ciertas necesidades sociales.

Asimismo, analizaremos la legislación e iniciativas de ley que tengan como objetivo la implementación de la revocatoria de mandato.

En el último capítulo analizaremos el fenómeno socio-jurídico, motivo de la presente investigación, consistente es la manifestación electoral del descontento ciudadano ante el desempeño de diversos presidentes de la República, plasmado en los comicios federales de elecciones intermedias de los años 2003 y 2009, así como los diversos efectos que dicha manifestación genera.

Analizaremos las encuestas generadas a partir del sondeo de opinión, en relación a la opinión de la ciudadanía respecto de la gestión de gobierno del **C. Vicente Fox Quezada**, **C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa** y del presidente **Enrique Peña Nieto** previas de las elecciones intermedias de los años 2003, 2009 y 2015, respectivamente, en donde puede observarse que el porcentaje de ciudadanos encuestados inconformes frente al desempeño de dichos mandatarios, aumentó, contrastando dicho porcentaje con el nivel de aprobación obtenido a inicios de los dos periodos presidenciales de cada uno.

Veremos que estos acontecimientos redundaron en dos factores perjudiciales para el Estado: por un lado una parálisis gubernamental intermitente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, debido a las fricciones entre el Presidente y el partido político con la mayoría en la **H. Cámara de Diputados**, y por el otro, paradójicamente, una serie de *concertaciones* necesariamente exacerbadas¹.

Veremos que el fenómeno socio-jurídico observado, no hace más que reafirmar un aspecto evidenciado, desde hace tiempo: el agotamiento del sistema político mexicano, y la consecuente inconformidad de la ciudadanía con el sistema de gobierno al que se encuentra, literalmente, sometido².

¹ Es innegable que el fenómeno de las *concertaciones* está presente en todo nuestro pasado político, sin embargo, es hasta las elecciones de 2003 y 2009, que el Ejecutivo Federal se encuentra más compelido a realizarlas, pues es a partir esas fechas que el Presidente pierde la mayoría de su partido postulante en la Cámara de Diputados.

² Retomo las dos primeras acepciones del Diccionario de la Lengua Española.

Analizaremos como comicios tras comicios, a partir del año de 1991, hasta las pasadas elecciones de 2009, el abstencionismo ha venido permeando la configuración de un fenómeno cada vez mayor, que evidencia cada vez más la inconformidad ciudadana, con el sistema “democrático”³, así como del gobierno que de dicho sistema deriva.

Veremos que en efecto, el fenómeno observado en las elecciones intermedias de 2009, viene a consolidar este desgaste del sistema político mexicano y los gobiernos dimanados de éste.

Evidenciaremos un aspecto que la política tiende a propalar: la demagogia. Pues en este sentido, los candidatos a la Presidencia de la República, asimilan una postura de definir propuestas de campaña abruptamente planteadas, apelando al sentimiento y necesidades de la sociedad, imprescindibles y delicadas para el desarrollo de la Nación.

Como ejemplo el tema del combate a la pobreza, mejoramiento de la condición económica del país, aumento de empleos, etc. Estudiaremos como una vez que llegan al gobierno estos objetivos no son cumplidos o en el peor de los casos, dichos problemas son agravados. Lo que deriva, no de la imposibilidad de combatir estos fenómenos, sino de que el planteamiento de la resolución de los mismos no está basado en un estudio de factibilidad que permita afrontar estos problemas de la manera más eficiente en detrimento de la ciudadanía.

Desafortunadamente, veremos cómo esta manifestación legítima de inconformidad ciudadana no tiene los mecanismos jurídicos adecuados para encaminar este descontento de forma que contribuya al fortalecimiento, tanto de

³ Pongo el término democrático entrecorinado, en el sentido de que, en el caso del sistema mexicano, me parece que cada vez más tiende a inclinarse a una poliarquía kakistocrática, que mantiene una plutocracia dominante, lo anterior en referencia al maestro, Giovanni Sartori, que establece, acertadamente, una regla primordial de las democracias: “lo que la democracia sea no debe separarse de lo que la democracia debe ser”. SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, versión española Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Editorial, S.A, 1988, Tomo 1. p. 26.

un sistema de rendición de cuentas como de un medio que permita redireccionar las directrices gubernamentales, ante la ineficacia⁴ de éstas.

Comprenderemos cómo la ciudadanía al observar un actuar por parte del Poder Ejecutivo no acorde a los intereses de ésta, se ven en la necesidad de utilizar los mecanismos jurídico-electorales disponibles, pero evidentemente insuficientes, en el caso concreto las lecciones intermedias para la recomposición de la Cámara de Diputados, para manifestar su descontento con la gestión del gobierno electo.

Revisando más a detalle el aspecto jurídico, analizaremos la falta de positivación jurídica que permita a la ciudadanía redireccionar el rumbo del gobierno, y en el caso concreto, el de poder alterar o modificar éste no actúe en beneficio del pueblo.

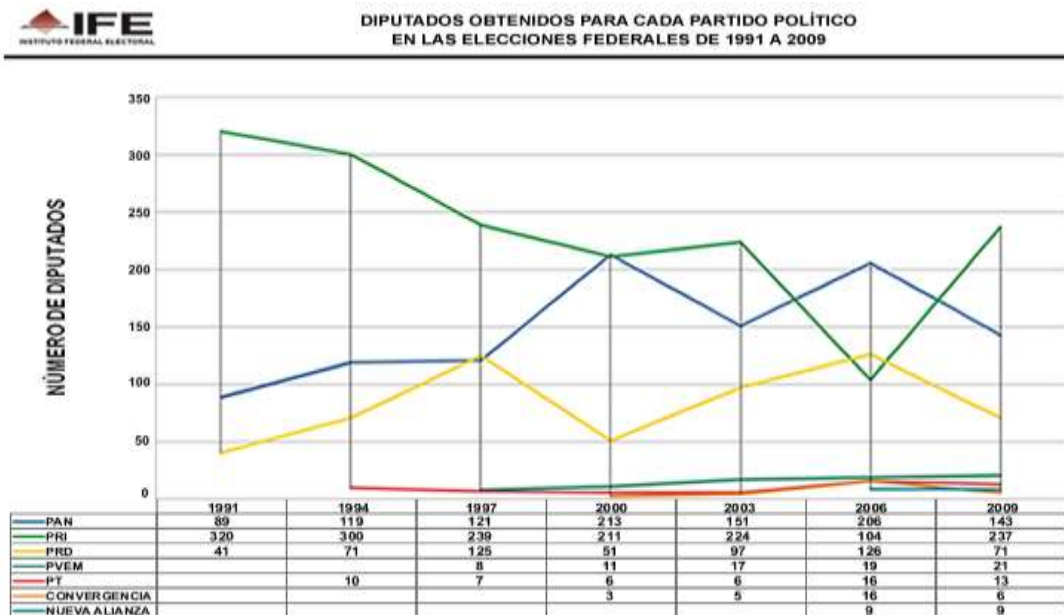
Propugnaremos por la premisa sobre la inexistencia de un mecanismo democrático que satisfaga la garantía consagrada en el artículo 39 Constitucional, que permitiera encausar este malestar ciudadano ante la gestión gubernamental del **Poder Ejecutivo** genera una impotencia en la ciudadanía que sólo puede tomar el cauce que le permite nuestro sistema legal: manifestar su descontento por medio del voto, en las elecciones intermedias para conformación de la representación en la **H. Cámara de Diputados**.

Analizaremos las problemáticas de la naturaleza y organización de nuestro sistema político electoral, al no poder dar cause a la ciudadanía para manifestar su inconformidad con el gobierno en turno y que deviene en una parálisis

⁴ Nos referimos a la perspectiva ciudadana en cuanto a la ineficacia de las actuaciones del gobierno, en perspectiva que tenga la población en general del incumplimiento de objetivos gubernamentales; no así de la ineficiencia, dado que este parámetro involucra un aspecto de mayor grado de tecnicidad, en cuando a la valoración de los medios adecuados en la consecución de los planes de gobierno. No descarto que los expertos hagan del conocimiento público dichas conclusiones y que las personas lo tomen en consideración. Sin embargo, si podemos observar de manera más tangible la eficacia en el cumplimiento de ciertos objetivos concretos a través de los resultados y la realidad cotidiana.

gubernamental ante la pérdida de la mayoría por parte del Presidente. Veremos que dicha problemática genera también mecanismos perniciosos como el de las denominadas *consetaciones* entre los grupos parlamentarios y fuerzas de poder, en contra de los intereses de la Nación.

Veremos cómo desde el año de 1997, la ciudadanía determinó, mediante su voto no dar la mayoría absoluta a ningún partido político hasta el año 2000, tanto en elecciones presidenciales como en las intermedias el partido que postuló al presidente electo siempre había conservado la mayoría, aunque no la necesaria para aprobar por sí sólo las reformas legislativas, sí mantenía el predominio en el recinto legislativo y que a partir de las elecciones de 2003 y 2009 la ciudadanía decide quitar la mayoría relativa de miembros en la **H. Cámara de Diputados** al partido que postuló al presidente en turno, y en su lugar, otorgar la mayoría a un partido de oposición, en el caso concreto al **Partido Revolucionario Institucional**, como se puede observar en la siguiente gráfica:



En este sentido, veremos que al perder los efectos que ocasiona la pérdida de la mayoría parlamentaria en la **H. Cámara de Diputados** del partido político que postuló al presidente electo.

Para finalizar desarrollaremos y adecuaremos el mecanismo revocatorio que nos permita genera una sinergia positiva entre los componentes del sistema democrático para dar una avance importante en la consolidación de una democracia sustantiva.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

“Todo lo que somos es el resultado de lo que hemos pensado”.

Verso del *Dhammapada*.

“...las ideas erróneas de la democracia determinan que la democracia funcione mal.”¹

Giovanni Sartori.

Una tarea ardua y por natura permanente, inacabada y perfectible es, sin duda, el estudio de la democracia, la cual ha forjado un vasto complejo de erudiciones y teorías respecto de esta forma de gobierno. La democracia invoca y representa un espacio-tiempo en que los factores sociales se vuelcan en una sinergia, colisionan y transmutan generando productos históricos. En el presente trabajo de investigación, es pertinente hacer una valoración, dimensionamiento y delimitación sobre este tema que nos ocupará aquí de manera preponderante dado que desglosar el cúmulo de factores que inciden en la democracia sería un trabajo en extremo extenso, lo que no es objeto del presente capítulo. Quizá entonces, bajo la premisa referida, debemos circunscribir nuestra presente labor delimitando el enfoque que ceñirá el actual capítulo, en el cual nos avocaremos en formular un marco teórico *ad hoc*, que tienda a establecer determinadas bases necesarias para conjeturar con un mayor grado de certeza respecto del tema a estudio.

Fundamentos que estimamos esenciales para eliminar un fenómeno pernicioso que puede ser utilizado para tergiversar la naturaleza de la democracia y utilizar ésta como una —*figra retórica con las (sic) que medran las elites dominantes, con*

¹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, versión española de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Editorial, 1988, Tomo 1, p. 21.

*cuyos andrajos recubren el robusto régimen político autoritario*², pretendiendo obnubilar la dilucidación y comprensión del *telos* democrático. Cuestión de suma importancia ya que a través de un somero, pero sustancial entendimiento de esta forma de gobierno, podremos entender, estructurar, proponer medidas para el funcionamiento más eficiente un adecuado régimen democrático.

Si se toma en cuenta el punto de partida antes señalado, podremos comprender la trascendencia del entendimiento del tema democrático, ya que es evidente que el comportamiento de cada individuo y de cada sociedad en particular, en determinado sistema de gobierno, dependerá en gran medida de la concepción que se tenga de la democracia³ y de ello la *mala o bona praxis* en el funcionamiento de los diversos sistemas democráticos.

El *zeitgeist* ha mostrado constantemente la manipulación y distorsión polisémica generada en torno al tema de la democracia, lo que ha servido para producir en determinados regímenes, un galimatías conceptual dolosamente estructurado por la clase política dominante, con el propósito de englobar en dicho concepto, todo tipo de régimen político, a fin de conseguir una legitimación de sus respectivos gobiernos. Fenómeno que ha servido como escudo ideológico para el sostenimiento de regímenes totalitarios, demagógicos, oligárquicos y en general, de aquéllos grupos de poder que buscan en la democracia, el sustento de una maquinaria de poder al servicio de intereses diversos y diametralmente opuestos a aquellos que contribuyan al desarrollo armónico de un Estado, gestado bajo la luz de un apropiado régimen democrático, lo que puede traer como consecuencia una forma de comportamiento ciudadano generalizado⁴, que puede consistir en el descontento y, en el peor de los casos, repulsión a lo que los ciudadanos han

² Chávez M., Marcos, “*Las causas de la violencia*”, *Contralínea*, México, año 9, núm. 220, 13 a 19 de febrero de 2011, p. 14.

³ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, versión española de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Editorial, 1988, Tomo 2, p. 32.

⁴ Nota. En el caso de América Latina puede evidenciarse este descontento con el sistema democrático en el informe 2013, realizado por la corporación Latinobarómetro, en el cual se enfatiza que el grado de aceptación de la democracia en México ha disminuido de un 40% en 2011 a un 37% en 2013. [Informe 2013](http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp), Latinobarómetro, visible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

creído, erróneamente, ser un sistema con un grado aceptable de democracia o tendiente a ella. Esto generado por múltiples factores socio-políticos, económico y de carácter idiosincrático, así como por el deficiente encuadramiento de un régimen jurídico-político de gobierno a una realidad social e institucional diversa o contradictoria.

Por consiguiente, es indispensable escudriñar, bajo la óptica de un marco teórico, diversos aspectos y características esenciales de la democracia, a efecto de poder determinar qué régimen puede ser o no catalogado como democrático, o si el mismo tiende hacia la democracia. De esta forma investigadores, políticos, sociólogos, juristas y la sociedad en general, puedan evaluar si su sistema tiende hacia la democracia y en su defecto, redireccionarlo sobre el sendero más adecuado hacia ésta, mediante el cambio de actitudes y proponiendo reformas a fin de configurar una estructura jurídica que permita moldear la estructura institucional, con miras a consolidar un régimen con un mayor grado democrático.

De acuerdo con lo anterior, retomaremos aspectos insoslayables que diversos estudiosos han desarrollado, mismos que deben caracterizar a la democracia. En este tenor, nos interesa comenzar el presente marco teórico analizando tres aspectos fundamentales, por su íntima y necesaria relación con el tema que forma el eje toral de la presente investigación a manera de prolegómeno acotado, desarrollar diversos aspectos necesarios para el trabajo en curso en relación con el Estado, el gobierno y el bien común.

1.1. La necesidad social del Estado.

Para realizar un estudio, aún somero, sobre la democracia, se hace indispensable retomar el tema del Estado, toda vez que dichos tópicos llegan a formar un vértice en el cual ambos se cruzan y deben complementar. Por lo anterior, en el presente subcapítulo analizaremos las características esenciales del Estado, así como la

relación que guarda éste con la sociedad a fin de proporcionar un enfoque de la democracia y en lo particular con el presente tema de investigación.

El diario acontecer del ser humano se circunscribe en una infinidad de fenómenos, que influyen en su vida cotidiana. Asimismo, el Estado se ve inmerso en la vida de las personas en torno a sus múltiples actividades que aquéllas desarrollan y en las cuales, muchas de las veces, no se tiene plena conciencia de la presencia del ente social. Sin embargo, cuando llegamos a concientizarnos de la inserción del Estado en nuestras vidas y de su importancia en éstas, surgen las siguientes interrogantes: ¿qué es el Estado?, ¿cómo es que surge?, ¿qué representa y qué fin tiene éste?, por decir algunas.

No pretenderemos generar un tratado en torno al Estado, sino sólo tomar los puntos relevantes de su naturaleza, a efecto de darnos una idea simple pero sustancial para el desarrollo de la presente investigación. Hecha esta precisión, nos avocaremos a señalar puntos esenciales sobre el génesis, la concepción y fines del ente.

1.1.1. Génesis del Estado.

En primer término, debemos hacer mención que la semilla del ente estatal deriva de un proceso evolutivo de la organización estructural del hombre en sociedad. Pero esta evolución germina a partir de la necesidad del ser humano para integrarse, con el objetivo de lograr la satisfacción de múltiples necesidades y la protección mutua, mediante la unión para la coexistencia y cuidado de su propia conservación; la necesidad, la búsqueda del bienestar y auto resguardo colectivo, tanto a nivel externo como interno, forjan la simiente del Estado, lo anterior puede verse plasmado con claridad en la siguiente cita:

—EEstado adolecerá de grandes defectos e imperfecciones pero debe subsistir, porque a pesar de ser una creación

artificial de la sociedad, fue ideada para servirla y para atender aquellos problemas que la propia sociedad se declara incapaz para solucionarlos. El Estado puede y debe ser superado porque ese orden será cada día más necesario para la vida social.”⁵

Un aspecto trascendental de la anterior inserción es que el Estado tiene un origen como gestor para la resolución de problemáticas de las personas, que en lo particular o en lo grupal no pueden resolver por sí solos. Por lo que la existencia de dicho ente se hace necesaria para el desarrollo más eficiente de la vida compleja del hombre en el complejo social.

Ante las diversas necesidades sociales es que surge el Estado como la unión de fuerzas, capacidades y recursos para generar soluciones a las multiformes problemáticas de tipo social; pero no sólo esto, sino que el Estado va más lejos, puesto que complejo es el ser humano y complejas las sociedades conformadas por éste, el funcionamiento del Estado debe obedecer a este aspecto dinámico y evolutivo de las sociedades.

En esencia el Estado debe atender la morfología del hombre en sociedad y de ésta y su entono, al efecto de buscar los mecanismos institucionales y materiales que puedan evolucionar el complejo cuerpo social y solventar las necesidades y problemáticas de carácter evolutivas. Por lo que el ente debe adecuar sus instituciones conforme a los cambios sociales para entenderlos de forma efectiva.

1.1.2. Definición de Estado.

Hemos delineado, a groso modo, el surgimiento esencial del Estado, por lo que ahora se hace indispensable señalar qué es. Lo anterior mediante el forjamiento

⁵ Cabrera Dircio, Julio, *Estado y Democracia. Un acercamiento a la revocación del mandato*, México, Ediciones Coyoacán-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2011, p. 17.

de una definición, para lo cual tomaremos el concepto establecido por el maestro Francisco Porrúa Pérez, que enmarca diversas notas para la construcción de una *definición analítica previa del Estado* en los siguientes términos:

“...EL ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA ESTABLECIDA EN EL TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURÍDICO, QUE ES CREADO, DEFINIDO Y APLICADO POR UN PODER SOBERANO, PARA OBTENER EL BIEN PÚBLICO TEMPORAL, FORMANDO UNA INSTITUCIÓN CON PERSONALIDAD MORAL Y JURÍDICA.”⁶

De esta definición podemos retomar la existencia de diversos componentes que constituyen las características esenciales del Estado a saber:

- 1) La población o como lo refiere el autor en cita, “*la presencia de una sociedad humana*”⁷ a la cual sirve el Estado⁸;
- 2) El territorio;
- 3) Un poder supremo o soberano, también comprendido como gobierno, en el cual radica el monopolio del poder coactivo⁹;
- 4) La ordenación normativa que estructura la sociedad, lo que genera un estatus de personalidad jurídica y moral del Estado, de la cual surgen funciones y obligaciones a cargo del mismo; y

⁶ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado (Teoría Política)*, 39a ed., México, Porrúa, 2005, p. 25.

⁷ *Idem*, p. 198.

⁸ Véase. Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política*, trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, UNAM-IIIJ, México, 2003, p. 12.

⁹ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1964, p. 285.

5) Un aspecto teleológico, la causa final del Estado: la búsqueda y concreción del bien público temporal, y de ciertos valores colectivos que el orden jurídico pretende realizar¹⁰.

Cabe recalcar la trascendencia que representa la sinergia que se debe generar a partir de la conjugación de los referidos elementos esenciales del Estado, derivado de un proceso constante de interacción, denominada *unidad colectiva de acción*, como lo refiere Hermann Heller, producto de *múltiples fuerzas* que no pueden dividirse o separarse, sino que demuestra la *eficaz trabazón* de los factores que le dan soporte a dicha unidad¹¹.

1.1.3. Aspecto teleológico estatal.

El Estado es un ente creación de la sociedad, y toda unión social obedece a determinados fines, ineludiblemente. El ente estatal no es ajeno a dicho principios social, éste se yergue sobre un fin al cual su estructura y funcionamiento debe orientarse. Premisa que evidencia que todas las sociedades, organizaciones e instituciones tienden a un fin, sin el cual, dicha unión carecería de sustento que le diese solidez y determinado tipo de cohesión a la misma.

El Estado no es ajeno a dicha característica de cohesión teleológica, y este fin es el que da o debe dar soporte a todo el conglomerado de la estructura estatal, misma que debiera determinar la forma en que se establecen las atribuciones y competencias de sus diversos órganos, así como el rumbo que debiera orientar su proceder.

En esta tesitura ¿cuál es este fin al que el Estado debe orientarse? Bajo esta interrogante, toca el turno para estudiar lo que se ha denominado *causa final del*

¹⁰ Véase. García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 2007, p. 413.

¹¹ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 2a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 295.

*Estado*¹², su aspecto teleológico y que en concepción del maestro Eduardo García Máynez, lo constituyen la realización de determinados valores sobre los cuales se concreta el orden normativo que da sustento al ente.

1.1.3.1. El bien común público.

Para indagar en el tema de los fines del Estado, cabe señalar que el fin de éste es disímil con el de otras organizaciones sociales. En las múltiples esferas de fines organizacionales, el sustento finalísimo se traduce en diversas formas y contenidos. Algunos persiguen un interés lucrativo, educativo, científico, incluso las organizaciones criminales buscan un fin que de manera inmediata satisface o busca la satisfacción de los intereses de cada grupo en lo particular. Dentro de dichos grupos, los integrantes que generan coincidencias a fines a sí mismos, se aglomeran al considerarse en la búsqueda de un bien común, que beneficie al grupúsculo que conjunta sus esfuerzos para lograr ese objetivo, sea cual sea la naturaleza de la organización.

Es entonces cuando surge la interrogante para saber cuáles son las características que debe presentar el bien común que persigue el Estado, en comparación con el bien común de los diversos grupos integrantes de éste.

El ente estatal busca no sólo un bien común, sino un bien común que lo distingue de los grupos sociales particulares: el *bien común público*¹³. Éste consiste en el

¹² Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 8, p. 5.

¹³ Nota. Es de hacer mención que el jurista Álvaro d'Ors, establece que si un Estado no integra el bien común universal, que corresponde al bien de toda la humanidad, se dirá que dicho ente sólo busca el bien público. En nuestra perspectiva, consideramos preservar el término sometido a estudio como *bien común público temporal*, por dos cuestiones: 1) entendemos por común lo que define, en su primera acepción, el Diccionario de la Lengua Española, como el adjetivo dicho de una cosa, que no siendo privativo de nadie, pertenece o se extiende a varios y; 2) aún bajo la tónica de esta concepción proteccionista humanista-universal, es de señalar que los ordenamientos jurídicos de diversos estados, incluyendo al nuestro, tienden a la consecución de este bien común (el de la humanidad), con sus respectivas limitantes, desde el momento en que se suscriben tratados internacionales en los cuales se contempla esta doctrina de respeto y lucha por los derechos humanos, los derechos de la humanidad. Por lo anterior, dicha concepción no se ve mermada, sino que se complementa en la composición de este derecho internacional en su interacción con los ordenamientos Estatales. Véase D'ORS, Álvaro, *Bien común y enemigo público*, Madrid, Marcial Pons, 2002.

bien de todos los integrantes del Estado, el bien de la generalidad, —*ensu diversidad y complejidad, sin acepción de individuos o grupos... comprendiendo no sólo a los vivos, sino a las generaciones futuras... y su bien se despliega a su vez en el espacio y en el tiempo*”¹⁴.

Con el objetivo de ampliar las características del denominado bien común público, el doctor Julio Cabrera Dircio señala que dicho bien debe analizarse partiendo de la idea de dos elementos generales de este concepto:

—..a) *La idea del bien, es decir, los medios necesarios para satisfacer las necesidades propias de su organización, y b) común, que la finalidad que se persigue es en beneficio de la comunidad y de que ninguna persona debe quedar fuera.*”¹⁵

Una vez dicho lo anterior, surge la imperiosa necesidad de señalar diversos aspectos complementarios del bien común público que vienen a integrar, de forma armónica, en relación con la siguiente interrogante: ¿cuáles son las características del bien común? Cuestión que el doctrinario, Fernando Flores García, responde señalando los siguientes puntos:

—..

b) *Es la suma o multiplicación del bien de cada uno de los miembros de una sociedad.*

c) *Podrá presentarse cuando toda la sociedad tiene satisfechas sus necesidades pasadas y presentes.*

¹⁴ Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 8, p. 39.

¹⁵ Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, nota 5, p. 17.

d) Se daría cuando se alcanzaran las finalidades de paz social, orden, seguridad y bienestar individual.”¹⁶

Derivado de las anteriores reseñas doctrinarias, podemos señalar que el bien común público debe abarcar a la generalidad de los gobernados y satisfacer las necesidades presentes y futuras de éstos.

Por los datos y razonamientos anteriores, podemos concluir que el bien común público debe ser, sin lugar a dudas, la piedra angular que debe moldear las actividades desarrolladas por el Estado, a fin de concretar dicho bien mediante la correcta y armónica interacción de todos los factores que determinan la existencia del ente estatal.

1.1.3.2. De la temporalidad e indexación de los medios a las circunstancias para la obtención del bien común público.

El orden, la paz social y la seguridad son un aspecto de contención de los intereses difusos que el Estado debe proveer, y para su consecución deberá regular y eliminar las problemáticas que, en el caso concreto de cada país, puedan afectar estos tres aspectos determinantes del bien común público.

En efecto, las necesidades así como las problemáticas que repercuten en la consecución o mantenimientos del orden, la paz social y la seguridad, son variables de carácter evolutivo en cada época y sociedad determinada. Aquéllos aspectos se ven amenazados por fenómenos sociales o naturales concretos como la pobreza, la delincuencia organizada, las crisis del orden financiero, la falta de energéticos, la carestía del agua, los efectos del cambio climático, el terrorismo y un sinnúmero de circunstancias que mellan en la consecución y estabilidad de los fines teleológicos del Estado.

¹⁶ Flores García, Fernando, *Ensayos jurídicos. Cincuentenario de la Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1989, p. 381.

Por consiguiente, la participación estatal debe proveer de manera activa diversos servicios que generen las condiciones necesarias para la satisfacción de necesidades sociales, que permitan a los individuos la realización de sus fines en colectividad. De igual forma, el Estado se vuelve garante al solventar dichas necesidades para el libre desenvolvimiento de los individuos a través de la provisión y reglamentación de servicios públicos como el agua, la luz, la alimentación y múltiples temas como la economía, el trabajo, los energéticos, etc. Sin embargo, las necesidades son cada vez más amplias y complejas en relación con la sociedad y el entorno que rodea a ésta.

A partir de la diversidad de necesidades y problemáticas que afecta al bienestar de las sociedades, derivadas de la compleja vida del hombre en sociedad, surge y evolucionan un conglomerado de derechos así como de instrumentos estatales para la consecución de éstos, lo que incide en el denominado bien común público como lo señala el doctor Julio Cabrera Dircio al señalar lo siguiente:

—Poco a poco se han atribuido derechos y deberes a medida que van creciendo las necesidades y por ende las obligaciones que se tienen que cumplir en beneficio de la sociedad, así encontramos cómo el Estado al otorgar permisos para generar fuentes de empleo para su instalación, ahora requiere que esas empresas que no contaminen porque al dañar el medio ambiente nos lleva a que no se genere un desarrollo con equidad y de manera sustentable¹⁷.

En suma, la consecución del bien común público depende, en gran medida, de la temporalidad fenomenológica de la realidad colectiva en el que los grupos sociales se desenvuelven. Podemos concretar que la búsqueda del denominado bien

¹⁷ Cabrera Dircio, Julio, *op. cit*, nota 5, p. 36.

común público temporal, depende de la evolución y generación de derechos e instrumentos para su consecución.

Cabe precisar que la idea del bien público dependerá de la concepción que se tenga respecto del ser humano y con base en esta concepción se genera un caudal de valores y principios (libertad, respeto, solidaridad, la igualdad y fraternidad, etc.) por los que el Estado debe velar. No obstante, estos valores y principios a pesar de que van cambiando al paso del tiempo, no pueden ser ajenos a los fenómenos que el diario acontecer de la vida social les depara, ante lo cual debe surgir la movilidad de los medios que utiliza el Estado para alcanzar o preservar estos objetivos, principios y valores, lo que en economía se podría denominar una indexación de los fines a alcanzar con los mecanismos y derechos para lograrlos, es decir el ajuste entre estos factores. Para dar mayor fortaleza a este argumento, exponemos lo señalado con posterioridad:

*-Es necesario añadir que así como la idea del bien público se inspira en principios superiores muy determinados, así también dependen sus aplicaciones de las contingencias del tiempo y de lugar, de la variedad de las de las psicologías populares y de civilizaciones, y de grado de perfección técnica del Estado encargado de promoverlo. El ambiente que constituye el bien público debe necesariamente corresponder al ambiente social; la eficacia de los medios, puesto que el bien público es bien intermedio, lógicamente es una función de las circunstancias, que la prudencia aconseje al Estado no utilizar hasta el extremo sus atribuciones y su competencia... sólo el resultado importa y el valor concreto de un método se encuentra a merced de miles de elementos de hecho, más o menos imponderables, que toca al político descubrir y al tacto del hombre de Estado apreciar.*¹⁸

¹⁸ Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 8, p. 56.

De gran valor es esta cita que mezcla cuatro elementos básicos en la teoría del bien común y que son el parámetro de la presente investigación a saber:

- a) La importancia que asumen los principios como inspiración del bien público temporal;
- b) La variabilidad derivada de las contingencias de tiempo y lugar, que implica adecuar o indexar los medios para alcanzar el bien común público temporal;
- c) El ambiente social;
- d) El grado de perfección técnica del Estado: las facultades y competencia de éste; y
- e) **La eficacia de los medios, representado como el tacto del hombre de Estado.**

En efecto, la función de los principios y valores, la determinación y cooperación de los mismos y del bien público, las vicisitudes, los escenarios, factores y circunstancias que influyen en la búsqueda de la consecución de dicho bien, la eficacia del aparato estatal y la habilidad de los gobernantes son determinantes en este tópico y son la piedra angular para llevar a buen término la teleología estatal.

1.1.4. Diferencia entre gobierno y sus formas.

Previamente hemos tratado el tema del Estado, por lo que ahora corresponde el turno a lo que se ha denominado como gobierno. Para comenzar podremos evidenciar que con frecuencia estos dos temas son asimilados y dicha transfiguración tiene sustento en la íntima relación que entre estos dos tópicos existe, dado la necesaria vinculación que su naturaleza así lo propicia.

Para dar una diferencia que dé una pauta directa para comprender, *prima facie*, la diferencia entre Estado y gobierno, debemos establecer la siguiente premisa: el Estado es la totalidad y el gobierno una parte de aquél.

En la inercia de la vida cotidiana se ha vinculado al gobierno con las personas que tienen y ejercen el poder mediante actos que afectan el diario acontecer de las personas, con estos personajes públicos que aparecen en los medios de comunicación dando discursos, realizando entrevistas sobre la realización de alguna obra, proyecto o sobre su presunta responsabilidad en algún acto de corrupción. Así, todos estos actos realizados son atribuidos por la población al denominado *gobierno*, que lo constituye todo este conjunto de personas quienes realizan las atribuciones y facultades para la concreción de los diversos fines del Estado, de conformidad con el orden jurídico que le da estructura al mismo. Para mayor abundamiento el gobierno es el *“grupo de personas que provisionalmente toma el control del aparato de Estado para cumplir sus tareas; esencialmente, tomar decisiones que afectan toda la comunidad y hacer valer la normatividad para facilitar la convivencia social”*¹⁹.

Como lo ha referido el maestro Andrés Serra Rojas, el gobierno es la *—...carnación personal del Estado... el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta a los individuos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o a sus órganos auxiliares”*²⁰. He aquí otra diferencia que se desprende de la anterior cita del autor y que bifurca lo que se denominado gobierno y formas de gobierno.

El gobierno con fundamento en lo anteriormente señalado es la manera en que se organiza el poder, se fijan y distribuyen las atribuciones y competencias de los diversos órganos que integran aquél a través de una estructura jurídico-política.

La forma de gobierno se concentra en la sistematización y configuración de la maquinaria gubernamental que engendra el Estado, la determinación de qué tipo de engranajes y el motor que la haga poner en marcha. Y es este diseño

¹⁹ Crespo, José Antonio, *Para entender el Estado*, México, Nostra Ediciones, 2006, p. 39.

²⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 9, p. 576.

institucional en el cual se debe sustentar la fuerza y soporte del poder coactivo que debe dar solidez al Estado, como órgano de dirección más avanzada y compleja que la sociedad haya encontrado hasta ahora.

En términos de temporalidad, podemos decir que la forma de gobierno puede ser permanente, transitoria o evolutiva. El gobierno, por la naturaleza del ser humano, será siempre transitoria, aunque se defina como vitalicia el desempeño de un cargo público ya que por la naturaleza finita de la vida humana será siempre transitoria en el lapso del tiempo en relación con la supervivencia del Estado y, en su caso, de la forma de gobierno.

Bajo esta óptica organizativa-competencial de las formas de gobierno, redundarán las diversas directrices gubernamentales que tendrán como objetivo el desarrollo de los asuntos de la vida pública. Este tópico genera la transfiguración de múltiples cuestiones a resolver, de vital trascendencia para el desarrollo y determinación de la forma de gobierno que cada Estado adopte para el decurso de su vida interna. Dentro de los múltiples temas podemos señalar los siguientes:

- 1) ¿Quiénes ejercerán la titularidad del poder y la manera en que ésta surgirá?
- 2) ¿A qué personas se les encargará la titularidad del poder?
- 3) ¿Quién nombrará a los titulares del gobierno?
- 4) ¿Cómo realizar la concentración y/o distribución del poder?
- 5) El tema de la descentralización o delegación de facultades de los órganos de gobierno.
- 6) La relación entre gobernantes y gobernados, control y responsabilidad de estos dos partícipes del fenómeno estatal.²¹

Partiendo de las anteriores temáticas, podemos señalar que las formas de gobierno han sido clasificadas como criterio más aceptado, de acuerdo con el

²¹ Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 8, p. 168.

número de personas quienes detentan el poder. Una vez señalado lo anterior podemos referir que dichas formas se pueden clasificar en:

1) Monarquía.- Entendida como el gobierno que se concentra en una sola persona. Cabe señalar que dentro de las teorías contemporáneas, también se establece que este principio de la monarquía no debe verse literal y rigurosamente certero, pues en gran medida el poder que se vislumbra en esta forma de gobierno, indudablemente no sólo puede ser ejercido por un solo hombre, puesto que éste poder deberá ser compartido en cierta medida.

También puede decirse que esta forma de gobierno puede dividirse en subespecies como las monarquías hereditarias o electivas, —*hallarse limitadas (por una Constitución, por el régimen parlamentario) o tener potestad absoluta para ejercer el poder discrecionalmente sin límite alguno*²², figura esta última que se engloba en lo que Montesquieu ha denominado el *despotismo*²³.

2) República.- Esta forma de gobierno se distinguen en cuanto a número de personas quienes detentan el poder son varias y Montesquieu las divide, su vez en dos:

a) La Democracia.- En la que el gobierno corresponde a la mayoría del pueblo.

b) Aristocracia.- El poder corresponde a un grupo reducido de personas. De ahí que derivada de esta forma de gobierno pueda subdividirse en un sin número de variantes como la poliarquía, plutocracia, etc.

Hasta aquí el estudio del gobierno y sus formas, recordando que a partir de esta breve reseña se desenvuelven la llamada teoría del Estado y la teoría política, una para enmarcar los principios rectores que el Estado debe seguir; la otra, para

²² Vid. Dalla Via, Alberto Ricardo, *Teoría Política y Constitucional*, México, UNAM, 2006, p. 60-61.

²³ De Secodant, Carlos Luís, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *Del espíritu de la leyes*, trad. Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 2001, p. 19.

generar el arte de mandar, de gobernar conforme al interés general, en términos de la doctrina aristotélica. Por lo anterior, continuaremos el estudio de las formas de gobierno enfocándonos de manera directa en la democracia.

1.2. Democracia.

En este recorrido hemos llegado al estudio directo de la democracia como forma de gobierno, un tema emblemático y paradigmático en el acontecer político en la vida de las sociedades y el entorno mundial en el que nos encontramos. Por ahora hemos dado una breve introducción de diversos aspectos del Estado, de manera particular en lo concerniente al gobierno y sus formas, lo que nos ha podido llevar hasta este punto medular de la presente tesis. Ante lo cual, comenzaremos este análisis con un tema fundamental respecto de la esencia democrática.

1.2.1. La democracia: el equilibrio y la sinergia necesaria entre el ser y el deber ser.

Como lo hemos referido con antelación, la democracia se encuentra catalogada como una forma de gobierno. Para comenzar, analizaremos la trama semántica de la palabra democracia, la cual nos puede llevar al epicentro de la indagación en torno a un aspecto fundamental, cuyo nacimiento lo podemos plantear con la siguiente interrogante: ¿qué es la democracia?

A manera de interludio y ejemplo, para la comprensión de este aspecto semántico y deóntico de la democracia, analizaremos el origen etimológico de la misma. En este tenor, es de relevancia establecer que la palabra democracia deriva de la unión de los vocablos griegos *δημος*: *demos*, traducible como pueblo y *Κράτος*: *kratos*, poder o gobierno. Por lo tanto etimológicamente la democracia es concebida en este origen como gobierno o poder del pueblo.

Partiendo de esta concepción etimológica, diversos teóricos han vislumbrado que aplicar esta concepción a las diversas realidades socio-jurídicas deja muchos cuestionamientos en la actualidad, dado que las megalópolis de hoy en día existe poco margen para que esta fórmula etimología pueda aplicarse como en aquella ancestral sociedad griega en la que podía ser casi literal esta fórmula, donde esta unión de vocablos se podía encuadrar y aplicar en mayor medida, debido al tipo de contexto político-social, así como a la mayor y mejor simetría-sinérgica de la población en la toma de decisiones y su participación en los asuntos de gobierno.

No obstante lo anterior, dicha concepción da la pauta para vislumbrar la trascendencia que representa la generación de este ideal primigenio y que en la actualidad, dado el contexto social, debe tornar y moldearse en una diversa realidad, buscando su consecución bajo la aplicación de complejos medios de instrumentación, para otorgar mayor poder a ese conglomerado que hoy en día constituye el pueblo. No obstante, esta trascendental idea debe seguir permeando en la simiente de los esfuerzos para consolidar con mayor grado de eficiencia y eficacia la democracia en cada Estado.

Una vez inserta la pauta anterior, podemos evidenciar que en la palabra democracia se ven, y deben verse íntima y necesariamente ligados dos aspectos fundamentales para la supervivencia y orientación de esta forma de gobierno: el aspecto prescriptivo de la palabra (lo que deber ser la democracia) y el descriptivo (lo que es, en los hechos, la democracia)²⁴. De forma adecuada, como en la disertación titulada *La cuestión Judía*²⁵ del alemán Karl Marx, el maestro italiano, Giovanni Sartori, resuelve la oposición generada por las corrientes democráticas relativas a la denominada democracia real y democracia ideal (como corrientes en un momento antagónicas al representar el idealismo exacerbado y un realismo sin tregua), convirtiendo ésta antinomia semántica en algo imposible. En efecto Sartori compagina las dos teorías, estableciéndolas como partes indispensables en el

²⁴ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 3, p. 26.

²⁵ Marx, Karl, *Páginas Escogidas*, México, Grupo Editorial, Tomo, 2004, p. 13.

desarrollo del sistema democrático, como fases que se complementan con un objetivo común, el de consolidar el sistema democrático.

Con lo antes descrito podemos establecer que democracia es aquella palabra que en su carácter prescriptivo engloba diversos principios y valores (ideales como lo veremos con posterioridad), de cuyo grado de realización depende la fortaleza o debilidad de las democracias, su eficacia y eficiencia, en consecuencia, la calificativa en el nivel de ponderación de un mayor o menor grado o índice de eficacia democrática de los diversos regímenes políticos o en su defecto, el grado de divergencia o alejamiento de éstos con respecto a la democracia.

Derivado de dicho parámetro divergente o convergente, podrán tomarse las medidas socio-políticas necesarias para el desarrollo de mecanismos para un mejor encuadramiento o redireccionamiento hacia una democracia con una grado de eficiencia.

De la misma forma, incluso el iuspositivista austriaco, Hans Kelsen, ve la importancia de los valores y principios que dan soporte a esta forma de gobierno, al señalar que *—al democracia y la autocracia no son descripciones de las Constituciones históricamente dadas, sino que más bien representan tipos ideales*²⁶, estableciendo que un Estado puede ser llamado de esta forma **“si en su organización prevalece el principio democrático”**²⁷.

Por consiguiente puede afirmarse que el aspecto descriptivo puede catalogarse como un factor deóntico-ideal, que funge como objetivo al cual los regímenes de gobierno, instituciones y la sociedad en general, deben orientar sus esfuerzos y visiones para la consolidación, modificación o mantenimiento de los elementos que coadyuvan a la consecución de dicho factor para la consolidación de un sistema democrático fortalecido.

²⁶ Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, 2a ed., México, UNAM, 1995, p. 337.

²⁷ *Ídem*.

La prescripción de la democracia constituye una referencia proyectiva²⁸, que sirve de parámetro para la comparación, contrastación y análisis en perspectiva de la democracia teórica, a fin de consolidar una democracia real y posible, referenciada y visualizada en pos de un referente deóntico-ideal de carácter normativista. Acertadamente el maestro Giovanni Sartori establece que *—al democracia debe su existencia a la misma existencia a sus valores*²⁹, y es evidente que entre lo que la democracia es y lo que debe ser, tendrá que existir una sinergia que equilibre estos dos aspectos y que permita la subsistencia y su constate perfeccionamiento.

1.2.2. Democracia formal y sustancial.

Un aspecto fundamental en el desarrollo de la democracia es la división que algunos teóricos han dado sobre democracia formal y sustancia. Es así como se reconoce a la democracia formal como *—un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*³⁰, reduciendo la participación del electorado a su participación en el periodo electoral. En tanto que respecto de la democracia sustancia Luigui Ferrajoli o siguiente:

*—Las dos dimensiones de la democracia, la formal y la sustancial, resultan así anudadas, por el paradigma constitucional, a otras tantas clases de derechos fundamentales: lo que podemos llamar derechos formales de autonomía... que aseguran las formas democráticas de las decisiones; y los que he llamado derechos sustanciales- los derechos de libertad y los derechos sociales-que aseguran la sustancia democrática de las mismas.*³¹

²⁸ Véase. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 3, p. 26.

²⁹ *Ibidem.* p. 27.

³⁰ Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, 3ª. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 24.

³¹ Ferrajoli, Luigui, *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, 2ª edición, Madrid, España, Trotta, 2011, p.35.

En efecto, la democracia sustancial recalca los efectos en sí que la democracia debe garantizar como el pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas, así como la satisfacción de las necesidades sociales y la consecución del bien común público.

1.2.3. Ideales de la democracia y principios intermedios.

Una vez analizada la trascendencia del equilibrio sinérgico entre el deber ser y ser de la democracia, la importancia de los valores y principios en ésta, nos inmiscuiremos en el estudio de algunos de ellos de carácter prioritario para la actual investigación. Antes debemos aclarar y definir que para el presente trabajo, no dilucidaremos las diferencias entre valores y principios, cuestión que llevaría a un debate deóntico que no es el objetivo de esta tesis, sino englobar éstos, para efectos prácticos, como lo define el maestro Giovanni Sartori en ideales, en el sentido de concebir un ideal como —*un estado de cosas deseables que nunca coinciden con el estado de cosas existentes*”³².

Partiendo de la definición etimológica de la democracia, podemos recalcar que los ideales forjan ese objetivo por el cual esta forma de gobierno encamina sus instituciones. En el caso concreto el gobierno del pueblo como objetivo y actor en la democracia es, en nuestra realidad, una aspiración que no coincide con el sistema al que pertenecemos.

Sin embargo, es en esta diametralidad respecto del factor deóntico-ideal (*normas valorativas esenciales*³³) y el factor realidad-empírico (*normas técnicas o instrumentales*)³⁴, donde fungen como el vínculo que genera un epicentro de simetría entre estos factores, lo que el autor ítalo Giovanni Sartori ha denominado

³² Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez *et. al.*, México, Santillana Ediciones Generales, 2007, p. 63.

³³ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 3, p. 37.

³⁴ *Idem.*

como *principios intermedios*³⁵ de un —«*normativismo técnico*» *medios-fines*”³⁶, que juegan un papel determinante en el grado de eficaz equilibrio sinérgico entre el deber ser y ser de la democracia, entendida esta como un *macroartefacto en funcionamiento*³⁷, y como lo señala el maestro italiano, determina un grado eficaz de realización parcial de los ideales³⁸, con el objetivo de “*traducir los fines en hechos*”³⁹.

Como lo señalamos, el gobierno del pueblo es un ideal carente de referente real en la contemporaneidad, por lo que en las democracias modernas se ha generado un principio intermedio que establece que la democracia es el gobierno de la mayoría. En este sentido, hablar de mayoría es más asequible y real que el denominado concepto de pueblo, que represente un ideal sin referente en la sociedad actual, siendo el principio de mayoría el que puede generar este vértice que dé equilibrio a este ideal del gobierno del pueblo y realizado de una manera parcial pero con un mayor grado de eficiencia y eficacia este ideal.

En el tenor señalado, nos permitiremos desglosar determinados ideales, así como determinados principios intermedios relevantes para la comprensión del sistema democrático a saber.

1.2.3.1. Soberanía y mandato popular.

La soberanía ha sido un tema de profundo debate en la denominada teoría del Estado, lo que es inmanente al propio concepto, debido a que su naturaleza radica en la determinación de las relaciones de poder del ente estatal, un tópico de innegable complejidad, en voz del maestro Sartori —*el vínculo entre... el demos y el*

³⁵ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 30, p. 63.

³⁶ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 3, p. 24.

³⁷ *Ibidem*, p. 38.

³⁸ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 30, p. 62.

³⁹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 3, p. 39.

*kratos*⁴⁰, bajo la óptica del ejercicio del poder, entendiendo éste como como la —*fuerza y la capacidad de controlar a los otros*⁴¹.

Para partir a buen término, podemos comenzar señalando que la soberanía se desglosa en este concepto de poder, con ciertas características esenciales, una de ellas que la soberanía que ésta es suprema y absoluta en su poder de mando.

En efecto, el Estado como organización jurídico-política ejerce el poder supremo en relación con todos aquellos sujetos que se encuentran bajo su jurisdicción y en relación con la comunidad internacional, por esto se dice que el poder del Estado tiene supremacía tanto a nivel endógeno como exógeno.

Endógenamente, la soberanía forja sus pilares en la potestad para determinar su propia forma de organización político-jurídica, la cual da soporte y genera esta relación de poder que lo faculta para obligar a los sujetos ligados al Estado a obedecer los mandatos de éste, mediante la monopolización del uso legítimo de la fuerza y en los regímenes democráticos, dicho poder bajo el principio del respeto del Estado de derecho.

En el caso concreto la cuestión a estudio surge de la pregunta de a quién es atribuida esta soberanía y de dónde surge. En la forma de gobierno democrática se establece que la soberanía deriva o dimana del pueblo, es decir, que su poder radica en la base social sobre la que se pondera el Estado y a través del pueblo se consolidan los poderes del ente estatal, una forma donde —*pueblo no es sólo el objeto del gobierno —lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna*⁴². Así, se consolida el ideal de la *soberanía popular* a través del cual —*el Estado es capaz de afirmarse como poder superior, como poder legal y como poder representativo de la voluntad popular*⁴³.

⁴⁰ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 1, p. 51.

⁴¹ *Ibidem*, p. 52.

⁴² Salazar. Luis y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, 5a ed., México, 2001, p. 15.

⁴³ *Ibidem*, p. 16.

Se evidencia también que la soberanía popular en el ámbito democrático debe traducirse en un sistema que pueda dar vida de manera práctica y con mayor grado de eficiencia de esta forma de gobierno. Por lo anterior, dado las actuales circunstancias como la explosión demográfica que padecen diversos estados y bajo la óptica del equilibrio sinérgico de los principios intermedios, se genera un sistema que traduce y conduce la voluntad popular en consideración al poder de las mayorías, puesto que hablar del gobierno del pueblo en muchas partes del mundo es, sin lugar a dudas, un ideal cuya factibilidad operacional es inaplicable, si bien no deja de ser un ideal que debe dar soporte a las estructuras de gobiernos democráticos.

Es entonces que el principio de mayoría traduce de manera práctica la soberanía popular. Eso implica reducir esta fórmula del poder del pueblo, al focalizar y delimitar los miembros que el Estado faculta con la capacidad legal para participar en la vida política. Más aún, de estas personas con la capacidad, no se refiere al gobierno de todas ellas, si no de la mayoría de ellas y en esa mayoría la puesta en práctica del ejercicio de gobierno debe traducirse en una simplificación de determinados personajes que se encarguen de llevar a cabo todos los actos de gobierno, por lo que se genera el denominado principio de representación.

En efecto, la soberanía popular debe engendrar un vínculo por medio del cual el representante popular ejerce un mandato que el pueblo o la mayoría encomienda al gobernante, el cual realizará actos jurídicos y políticos en nombre y representación de sus gobernados, de los cuales debe emanar su poder.

1.2.3.2. Representación popular.

Como lo señalamos, la soberanía popular genera un campo abstracto que no tiene, en nuestros días, referente concreto. Lo anterior debido a que en las configuraciones estatales de la época moderna tienden a surgir diversos parámetros de alta población, por lo que hablar de que el pueblo pueda

efectivamente gobernar implicaría un órgano político con todos sus habitantes como integrantes del aparato estatal. De aquí surge la necesaria fórmula reduccionista del concepto del gobierno del pueblo por la de gobierno de la mayoría, ejercido a través de sus representantes, fórmula que da sustento catalizador a las denominadas macrodemocracias. Esto es así, en virtud de que la puesta en marcha del aparato estatal, conlleva un sinfín de actividades que implica un alto grado de especialidad y temporalidad, por lo que la participación directa de los ciudadanos en las actividades gubernamentales especializadas, llevaría en principio un aletargamiento de los procedimientos y actos que se deben realizar en la labor pública de gobierno y generaría otras problemáticas como lo señala José Woldenberg en los siguientes términos:

—b/ Estado que por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación del pueblo todas y cada una de las medidas a tomar no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias sino también se volvería intolerable para el funcionamiento de la sociedad...⁴⁴

Por lo anterior, se genera una estructura piramidal en la que la ciudadanía faculta a determinadas personas, de ente ellos mismos, para el efecto de llevar a cabo tareas de gobierno y toma de decisiones en representación de una mayoría que los designa como sus representantes en las esferas gubernamentales. Esto mediante la participación activa y a través del instrumento denominado voto como herramienta clave en los regímenes democráticos.

Mediante el sufragio la ciudadanía retoma su soberanía y manifiesta su voluntad de forma expresa ciudadano por ciudadano, conjuntando el polígono de la soberanía popular que se autogobierna. Pero para hacer efectivo este sistema de representación se generan sistemas electorales por medio de los cuales se dan

⁴⁴ Salazar Luis y José Woldenberg, *op. cit.*, nota 40, p.22.

las bases para la elección de representantes populares, lo cual analizaremos adelante.

1.2.3.3. Gobernabilidad

La *gobernabilidad* es un tema de gran relevancia para todos los gobiernos del mundo y el *talón de Aquiles* para el funcionamiento de un Estado democrático. Tomando el binomio *democracia-gobernabilidad*, con un carácter de grado necesario y no contingente, tomando como axioma el hecho de que —*no puede existir democracia sin gobernabilidad...*⁴⁵.

En principio debemos de señalar que la palabra gobernabilidad tiene que ver con la forma en que se desarrolla y ejerce el poder desde las instituciones que concretan la estructura jurídico-política por antonomasia, poniendo especial énfasis en lo que se denomina resultados de la labor gubernamental en relación con —*al responsabilidad política, social y administrativa que compete a cada gobierno*⁴⁶, sin olvidar la responsabilidad jurídica. Pero para darnos una idea más acertada, veremos la definición que Ángel Flisfisch nos proporciona en relación con la gobernabilidad como se transcribe a continuación:

...se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo — ya sea que se trate de un gobierno o una administración, o de varios sucesivos—, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad’, la efectividad’, la aceptación social’, la eficiencia’, y la coherencia’, de sus decisiones⁴⁷.

⁴⁵ Palavicini Corona, Gabriela, *Gobernabilidad y Democracia. Entre utopía y realidad*, México, Porrúa, 2005, p. 71.

⁴⁶ R. Castelazo, Jorge, *Administración Pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional del Administración Pública, 2007, p. XIII.

⁴⁷ Flisfisch, Angel, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

En la anterior definición de gobernabilidad se ven inmersos aspectos que nos serán relevantes para comprender los factores que inciden para la consecución de un grado mayor o menor de gobernabilidad. Como lo hemos señalado con antelación, en este conjunto de principios o ideales que se intentan concretar se puede hablar de grados de materialización de gobernabilidad, por lo que dicha relación no es ajena a este parámetro diferenciador. Xavier Arbós y Salvador Giner abonan al tema de la gobernabilidad señalando lo siguiente:

—..cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.”⁴⁸

De lo anterior podemos destacar la inercia en la relación de supra a subordinación que se genera entre el gobierno y la sociedad. En este sentido, podemos señalar que el **grado de gobernabilidad también radica en la mayor o menor resistencia u apoyo de la sociedad civil a los mandatos y políticas públicas implementadas en la gestión de los diversos gobernantes, lo que se puede englobar en lo que se denomina legitimidad**, tema que analizaremos más adelante debido a que merece un estudio particularizado, a pesar de que sea un factor de la *gobernabilidad*. Asimismo, desde el punto de vista institucional, el científico alemán, Dieter Nohlen, quien conceptualiza a la gobernabilidad democrática como una estructura de carácter político que mejora y facilita dos puntos esenciales a saber:

- 1) El estado de derecho, permitiendo la aplicación del derecho con menos resistencia o aceptación por parte de los particulares; y

⁴⁸ Arbós Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y ciudadanía en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI, 1993, p. 13.

- 2) Facilita la implementación y gestión de políticas públicas por parte de las entidades del Estado en pos del bien común.⁴⁹

Conforme a diversos autores existen sendos aspectos generales que determinan el grado de gobernabilidad de un Estado: la legitimidad, eficacia, estabilidad, transparencia, rendición de cuentas y el estado de derecho, unos de los cuales veremos a continuación.

1.2.3.3.1. Legitimidad.

En el marco de la gobernabilidad la legitimidad juega un papel preponderante en el estado democrático y dicha temática se basa en la premisa señalada por Norberto Bobbio en el sentido de cuestionar si la efectividad en el dominio del monopolio de la fuerza puede no ser legítimo, lo que enmarca la afectación de este fenómeno derivado del poder debido al impulso del inconsciente individual y colectivo que determina el mayor o menor grado de reticencia de los gobernados para obedecer y cumplimentar los mandatos de sus gobernantes⁵⁰. Por lo que debemos analizar qué es la legitimidad en aras de entender el fenómeno de gobernabilidad y estabilidad armónica de un Estado democrático.

Partiendo de la definición etimológica, ésta nos puede acercar al término y entrever la multidimensional y complejidad del concepto de legitimidad, definida como un estado que está —*coforme a las leyes, justo, perfecto, concedido, permitido, verdadero o genuino*⁵¹. De la anterior definición se puede desprender

⁴⁹ Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Unam-Porrúa, 2006, p. 31-33.

⁵⁰ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 117.

⁵¹ Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1964, t. XVIII, p. 207.

tres aspectos⁵² que retoman diversos aspectos conforme a los cuales se visualiza y se da soporte a la legitimidad, los cuales son:

1) El filosófico, en el cual su criterio de valoración dependerá —*de que el gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores*⁵³;

2) El sociológico, conforme al cual se vincula el ejercicio del poder y la satisfacción de los intereses de una sociedad, su progreso, desarrollo así como el mayor grado de cumplimiento del denominado bien común público, además de este sentimiento en el que la población se sienta gobernada no sólo con una —*fuerza material e intelectual, sino también con base en un principio moral*⁵⁴. En efecto esta disertación nos remonta a las bases contenidas en el libro *El arte de la guerra*, que señala al elemento moral como un aspecto insoslayable de un gobierno sólido, como se señala a continuación:

—*Por influencia moral se entiende aquello que hace que el pueblo esté en armonía con sus dirigentes, de tal manera que sean capaces de compartir la vida y la muerte con ellos sin temor alguno.*⁵⁵

3) El legal, en el sentido de cumplir con el ordenamiento jurídico en el marco de lo electoral, en el ejercicio del poder a través del ajuste en los actos de gobierno al marco constitucional que sustenta al Estado.

⁵² Véase. López Chavarría, José Luis, “Breves notas sobre la importancia de la legitimidad constitucional y cambio político en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 86, mayo-junio de 1996, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art9.htm>.

⁵³ Camou, Antonio, *Democracia y gobernabilidad*, 4a ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 20.

⁵⁴ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 49, p. 117

⁵⁵ Tzu, Sun, *El arte de la guerra*, 7ª ed., México, Grupo Editorial Tomo, 2008, p. 18.

Estos diversos factores se complementan a efecto de lograr un mayor grado de legitimidad respecto del gobierno. Sin embargo, esta legitimidad se encuentra inminentemente vinculada con el grado de aprobación, consenso, confianza y apoyo por parte de la sociedad a sus gobiernos, lo que permite que éstos puedan desarrollar sus actividades con el menor grado de fricciones entre sus gobernados e incluso el apoyo y aprobación de aquéllos.

1.2.3.3.2. Eficacia y eficiencia.

El tema en referencia nos inserta de manera directa en la valoración del ejercicio del poder que visualiza, en voz del maestro Norberto Bobbio, en *—a puro y simple estado de hecho*⁵⁶ (a nuestro parecer, el adjetivo simple es una reminiscencia paliativa de la multifacética y compleja realidad).

Como lo subrayamos en el subcapítulo denominado *De la indexación y temporalidad de los medios para la obtención del bien común público a las circunstancias*, en esta realidad de una *complejidad multidimensional*⁵⁷, la sociedad se desenvuelve en un entorno social, económico, cultural y ambiental complejo y multifacético, teniendo como consecuencia inmediata un incremento de las necesidades sociales, así como de las problemáticas que aquejan a aquélla y cuya satisfacción y resolución, son vitales para la consolidación de la gobernabilidad en los Estados. Por lo que si el gobierno se muestra incapaz o ineficiente en la resolución de las mismas, se genera un grado de descontento social que genera una insatisfacción en relación con la expectativa hacia el gobierno electo por la vía democrática.

En este contexto el grado de gobernabilidad mengua de tal manera que surge una inestabilidad en el gobierno que paraliza y, en casos extremos, genera un estado

⁵⁶ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 49, p. 125.

⁵⁷ Blanco, José, “Complejidad y transdisciplinariedad”, *Este país. Tendencias y opiniones*, s/d, número 250, febrero 2012, p. 34.

de ingobernabilidad e inseguridad del aparato estatal por movimientos sociales inconformes como lo señala Beatríz Magaloni en los siguientes términos:

—El movimiento de desobediencia civil surge por una crisis parcial de legitimidad, es decir, por un lado, hay la percepción de que alguna ley o política determinada es ilegítima desde el punto de vista de los principios consensuales, y por el otro, de que están cerradas las vías institucionales de disenso. Frente a estos hechos, la desobediencia civil representa el último recurso disponible para buscar producir un cambio, que a pesar de que se desenvuelve al margen del marco legal, no busca atentar en contra de éste. Por el contrario, busca ser incorporada al proceso institucional y por ello, para ser eficaz, es necesario que no se perciba por el sistema político como una amenaza. Así, las violaciones de la ley, que se realizan con el fin de apelar a la conciencia moral de la sociedad y consolidar un nuevo consenso a la luz de los principios políticos fundamentales, son simbólicas y calculadas; al ser públicas, no violentas y con la aceptación de la sanción legal, manifiestan, por usar una expresión de Rawls, fidelidad a la ley, a pesar de colocarse al margen de ésta. De esta manera, el objetivo de la desobediencia civil es precisamente restaurar esa pérdida parcial de legitimidad, lo que indirectamente ayuda a mantener la estabilidad del sistema constitucional.⁵⁸

Este factor de eficacia y eficiencia es considerado y referenciado en la *calidad del desempeño gubernamental*, que tiene que ver con un parámetro de evaluación de

⁵⁸ Magaloni, Beatríz, “La desobediencia civil en la democracia Constitucional”, *Estudios. Filosofía, Historia, Letras*, México, otoño 1990, http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras22/textos2/sec_5.html.

la labor de gobierno en relación con los fines que ha de perseguir el Estado, —*por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible...su capacidad operativa*⁵⁹. Lo anterior puede verse sujeto a un escrutinio que pondrá como criterios de calificación el de *oportunidad*, de eficacia y eficiencia, que se traduce en la habilidad y capacidad operativa del gobierno para —*emprender un proceso de mejora permanente, planear, organizar, integrar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar todas sus acciones, así como formar vínculos con lucidez y productivamente para que el gobierno no sea oneroso y para que la ciudadanía mantenga o incremente su confianza en las instituciones*⁶⁰.

Como se desprende de lo señalado, la gobernabilidad queda sujeta a un escrutinio de la gestión gubernamental, en relación con la sociedad quien es en primer término, quien se ve afectado o beneficiado con esta labor, lo que determina el índice de valoración popular de la eficiencia y eficacia de la labor gubernamental.

1.2.3.4. Rendición de cuentas.

Una vez analizado el proceso de esquematización de la soberanía popular en un sistema representativo, la comprensión de la facultad de gobierno como generador de actos concretos para el cumplimiento de los fines del Estado, así como de los factores que inciden en la gobernabilidad como la legitimidad, eficacia y eficiencia del gobierno, nos basaremos en el aspecto trascendental y consecutivo de la rendición de cuentas que debemos ver ligado de manera innata al sistema democrático.

En primer término, nos remitiremos al origen etimológico de este concepto. Existe un criterio unificado en el sentido de atribuir este concepto, como lo refiere

⁵⁹ Camou, Antonio, *op. cit.*, cita 53, p. 18.

⁶⁰ Nota: Entendiendo la eficiencia como la referida “a la promoción de métodos, técnicas y prácticas administrativas que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado con el menor costo posible...”. Görlitz, Axel, Diccionario de Ciencia Política, 2ª Ed., España, Editorial Alianza, 1972, pp. 469-473.

Andreas Schedler, en la palabra inglesa *accountability*, que —*significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)*⁶¹, que no tiene referente castellanizada, sin embargo, se ha podido adaptar y transpolar como **rendición de cuentas**. Concepto éste que nos induce a vislumbrar, *prima facie*, el horizonte que conlleva este concepto.

Para el autor referido con antelación, la rendición de cuentas es entendida como una —*capacidad para asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones... para prevenir y corregir los abusos del poder*⁶². Y en este complejo concepto refiere tres aspectos fundamentales que dan cabida y sustento al mismo:

- 1) La obligación del gobierno para someterse al escrutinio público [*accountability*];
- 2) La sujeción y obligación del gobierno a justificar su actividad; y
- 3) **La amenaza de un régimen sancionador coactivo.**⁶³

La rendición de cuentas es un aspecto trascendental e insoslayable de la democracia, asimismo los diversos medios para asegurar la efectividad de este aspecto son la clave para el pleno desarrollo de un sistema político, así lo concibe la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero, al señalar lo siguiente:

La democracia electoral no garantiza que los gobernantes legítimamente electos por el voto popular, sean en su desempeño eficaces administradores de la riqueza pública. No garantiza que vayan a ser responsables y a rendir cuentas de sus actos una vez en el cargo, a menos

⁶¹ Vease. The Random House Dictionary of the English Language, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.

⁶² Merino, Mauricio (Coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-III-CIDE, 2010, p.2 y 3.

⁶³ Véase. Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, p. 11.

que se les cuente con instituciones sólidas, conscientes de su función y responsables en el cumplimiento de las mismas, que puedan constreñirlos al cumplimiento del orden jurídico y que los obliguen a transparentar sus actos y a rendir cuentas de los recursos públicos.”⁶⁴ (el énfasis es nuestro)

Una vez señalado lo anterior, debemos referir que este modelo de rendición de cuentas puede ser clasificado de dos formas, de acuerdo con Guillermo O’Donnell, en democracia horizontal y democracia vertical, que a manera de paréntesis añadiremos a este subcapítulo.

1.2.3.4.1. Tipos de rendición de cuentas.

Es necesario precisar que existen dos tipos de sistemas de rendición de cuentas que forjan algunos sistemas de gobierno, por lo que es indispensable señalar sus divergencias, contrastes y similitudes, a efecto de entender el proceso bidimensional de estos sistemas, lo que puede generar una teoría que ayude a que estos dos aspectos converjan de manera adecuada para mejorar el desarrollo y gobernabilidad de una Nación.

1.2.3.4.1.1. La rendición de cuentas horizontal.

En la denominada rendición de cuentas horizontal, las relaciones supra ordenadas de coordinación⁶⁵, en las cuales la propia estructura gubernamental genera entes públicos destinados a supervisar a otras esferas estatales, ejerciendo funciones de

⁶⁴ Olga Sánchez Cordero, Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión estenográfica de su participación en la *Celebración del 180 aniversario de la entidad de fiscalización Superior*, organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación, en el auditorio del Edificio Morelos de la Auditoría Superior de la Federación, en la Ciudad de México, el 16 de Noviembre de 2004. Visible en <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/DEMOCRACIA%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20Y%20ESTADO%20DE%20DERECHO.pdf>.

⁶⁵ Véase. Arellano García, Carlos, “Las Grandes Divisiones del Derecho”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art1.pdf>.

fiscalizador y, en su caso, el establecimiento de las sanciones respectivas en un margen de igualdad.

Este modelo es relacionado con el equilibrio de los tres poderes que de manera genérica adoptan los Estados Ejecutivo, Judicial y Legislativo, señalados por el ex consejero Luis Carlos Ugalde, en los siguientes términos:

*—De manera similar opera la relación entre los tres poderes de gobierno. La similitud descansa en el desenlace: en ambos casos nadie se impone sobre los demás y ello produce balance. Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo.*⁶⁶

En este sentido, en caso de desequilibrio de poderes se puede generar un vicio en el desarrollo de la rendición de cuentas de tipo horizontal, como lo señala José Antonio Crespo, al señalar lo siguiente:

—...un Ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo. En cambio, un poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de parálisis e ingobernabilidad. En este último caso un jefe de gobierno

⁶⁶ Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 31.

contará con tan poco poder que no puede ejercerlo con eficacia.”⁶⁷

Como se observa en la anterior cita el desequilibrio en los contrapesos que ejercen entre sí los poderes del Estado, puede ser un factor generador de desestabilidad del sistema de gobierno y puede llegar a un estado de ingobernabilidad. Por lo que la regular sinergia de este aspecto horizontal en la rendición de cuentas también es acto de suma importancia para el desarrollo de un sistema democrático progresista.

1.2.3.4.1.2. La rendición de cuentas vertical.

En relación con el sistema de rendición de cuentas vertical, es de precisar que el mismo se desarrolla a través de una jerarquización de estructuras gubernativas, lo que implica la desigualdad de las partes involucradas. Este orden responde a esta estructura piramidal entre diversos servidores públicos, lo que implica una subordinación de ciertos funcionarios con respecto de otros de menor rango, lo que les permite y faculta para exigir el cumplimiento de determinadas funciones.

Otro aspecto de esta forma de rendición de cuentas es la ciudadanía, en un plano de subordinación, se ve involucrada en los asuntos públicos y de esta manera **“juzgan y vigilan a los representantes”⁶⁸**. A su vez, de esta forma de rendición de cuentas de carácter ciudadano se dividen en dos, de acuerdo con O’Donnell, en electoral y social vertical.

1.2.3.4.1.2.1. Vertical electoral.

⁶⁷ Véase. Crespo, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: cultura de la rendición de cuentas núm. 1., México, Cámara de Diputados – Auditoría Superior de la Federación, 2001.

⁶⁸ Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 66 p. 33.

La genealogía de esta forma de rendición de cuentas, deriva del mecanismo de manifestación de la voluntad de la ciudadanía expresada a través del voto en las urnas. Este instrumento en diversos países obedece a un sistema que impide o refrenda la permanencia de determinados grupos de poder en el gobierno pues a través del voto puede darse continuidad de los proyectos, de los partidos políticos en el gobierno o de personajes o representantes que van construyendo candidaturas a través del desempeño de diversos cargos en la esfera gubernamental, así como de la reelección en caso de que el sistema electoral así la permita, lo anterior es referido por ex consejero electoral, Luis Carlos Ugalde, de la siguiente forma:

—Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo.⁶⁹

Otro aspecto importante es el enmarcado por el ex consejero el antiguo Instituto Federal Electoral, en el sentido de señalar que diversos esquemas de rendición de cuentas carecen de mecanismos vinculantes entre las promesas de campaña y su cumplimiento, refiriéndose a la aplicación de medidas de contención de gobierno *ex-post*. Sin embargo, cabe aclarar que sí existen mecanismos o manifestaciones *de inter proceso, operativa, de medio término*, como en el caso de los mecanismos de revocación del mandato en algunos países o como el fenómeno de recomposición de mayorías en los órganos colegiados legislativos, que se realizan inter procesos electorales de jefe de gobierno y en los cuales se castiga al partido en gobierno a través de las urnas antes de que se concluya el mandato.

⁶⁹ *Idem.*

1.2.3.4.1.2.2. Social vertical.

Como se refirió en líneas anteriores, el proceso de delegación del ejercicio del poder se da bajo la figura de la representación y la elección como mecanismo democrático de selección. En este sistema de rendición de cuentas lo que sucede es que la población participa de manera activa, a través de redes ciudadanas, su participación en la vía pública a través de las movilizaciones, la investigación sobre el desempeño gubernamental y la incidencia de éstos en la sociedad a través de la información social de aspectos relevantes ante los medios de comunicación y de la misma forma, la excitativa hacia los órganos de gobierno encargados de implementar sanciones de carácter administrativas, civiles o penales respecto a las conductas de los representantes populares.

Como se despenden de los anteriores aspectos, el ex consejero del Instituto Federal Electoral, centra como factores que inciden en este concepto de forma de contención y vigilancia del poder los siguientes:

—Delegación. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto 'A' llamado mandante o principal a otro sujeto 'B' llamado mandatario o agente.

Representación. La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.

Contrato. La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el

contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras). En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento. El contrato superior y más comprehensivo de las democracias son las constituciones, y son complementadas con leyes secundarias y reglamentos.”⁷⁰

Como se desprende, los anteriores factores tienen como función el vincular a los dos sujetos que se encuentran involucrados en el fenómeno de la rendición de cuentas.

En efecto, a través de esta vinculación representativa de los electos para ocupar diversos cargos en la esfera de gobierno, mediante lo que Rousseau ha denominado el contrato social a través de la manifestación de la voluntad popular, que en materia política no se formaliza bajo la óptica de un contrato de carácter privado, si no que se desprende de un conglomerado de ordenamientos de carácter electoral, penal, administrativo etc., que dan sustento a esta responsabilidad adquirida.

Derivado de dichos factores volitivos y legales se genera esta relación en la que existe un mandante quien se encarga de gestionar los asuntos que el mandatario le ha conferido, para llevar a buen término en nombre de éste. De lo anterior deben surgir facultades e instrumentos para exigir el cumplimiento así como los mecanismos necesarios para propiciar el pleno cumplimiento de las

⁷⁰ *Ibidem*, p. 14.

responsabilidades como la instrumentación de sanciones, mismas que el exconsejero Luis Carlos Ugalde esquematiza de la siguiente forma:

—**Sanciones.** *Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.*⁷¹

La determinación de sanciones o el medio por el cual se puede permear de concreción coactiva a la rendición de cuentas, juega un papel crucial debido a su interrelación de este mecanismo con el derecho.

Efectivamente, la capacidad coactiva y sancionadora de monopolización de la fuerza para hacer valer sus determinaciones da el sustento principal del orden estatal que lo diferencia de otro tipo de complejos organizacionales de carácter social. En ese tenor, la rendición de cuentas no debe ser ajena a este mecanismo, sino que debe tener un sistema apropiado para sancionar las conductas irregulares contrarias al ordenamiento normativo y que generen un menoscabo en el sistema de representación democrática.

Abonando al tema, la conducción del gobierno por los representantes populares deben llevarse a cabo con un principio que Luis F. Aguilar ha definido como **responsividad**, entendida como *—al disposición de responder apropiadamente (mediante el discurso y la acción) a las demandas y planteamientos de problemas de los ciudadanos [...] es una suerte de estado de alerta para responder con oportunidad*⁷².

Haciendo hincapié en que como lo refiere, Carlos Ugalde, esta responsividad no necesariamente está precedida por los mecanismo de rendición de cuentas, ya que puede existir un gobierno eficazmente responsivo por sí mismo, sin que esto

⁷¹ *Ibidem*, p. 16.

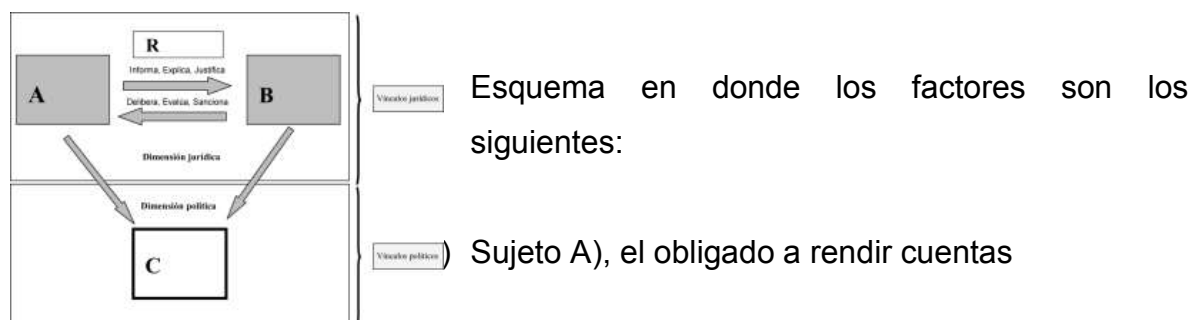
⁷² *Idem*.

le haga participe de la obligación de responder ante los gobernados (vinculación norma-sanción), pero que al englobar estos dos aspectos como una **responsiva rendición de cuentas**, ayuda a fomentar la concreción de un mayor grado de gobernabilidad en beneficio de la población.

Estos dos fenómenos deben encontrar los mecanismo adecuados para el efecto de que tanto la responsividad así como la rendición de cuentas se puedan realizar de la mejor manera posible, en caso de ser necesario crear mecanismos de rendición de cuentas que generen u obliguen a una mejor implementación de conducción responsiva del gobierno. Así podemos englobar dentro de estos mecanismos a la fiscalización, la transparencia y el control de los gobernantes.

Para soportar diversos elementos del proceso de rendición de cuentas de carácter complejo, Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo otorgan una fórmula que define a la misma y que el maestro Sergio López Ayllón esquematiza de forma explícita como lo insertamos a continuación:

—..una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligad a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento -vía sanciones o incentivos-.”⁷³



⁷³ Merino, Mauricio, et. al, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM-IIIJ, México, 2010, nota 59, p.6 y 118.

- 2) Sujeto B) la autoridad que tiene las facultades jurídicas para examinar al sujeto obligado.
- 3) Factor C), el sujeto o sujetos con derechos fundamentales, políticos y sociales, que implica la vinculación entre gobierno y sociedad y que democratiza este sistema que pudiera ser monopolizado en un sistema de rendición de cuentas de carácter horizontal, sin vinculación responsiva con las necesidades y el sentir social, que representa el aspecto político del sistema de rendición de cuentas.
- 4) El factor R), la relación o el vínculo que sustenta la responsabilidad asumida por el sujeto A), que representa esta obligación derivada del ordenamiento jurídico y político (informar, explicar, justificar y la sanción).

Este factor C), es la vertiente íntimamente relacionada con el proceso de mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas, que vincula la participación activa y dinámica del aspecto social y ciudadano, en el proceso de vigilancia y control de los gobernantes, lo anterior se ve plasmado de mejor forma en lo señalado por el catedrático del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, John Ackerman, el referirse a la rendición de cuentas como:

—...un proceso dinámico que define las relaciones entre Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y participación ciudadana.”⁷⁴

Coincidimos totalmente con el maestro John Ackerman en el sentido de dar como característica de este sistema de rendición de cuentas el de ser un proceso (conjunto de las fases sucesivas de una operación artificial), así como la

⁷⁴ Ackerman, John, *Social Accountability for the Public Sector. A Conceptual Discussion*, Washington D.C., The World Bank, 2005, citado en Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 16.

dinamicidad de éste (capacidad de impulso o de adaptación) y la participación ciudadana, en especial con el aspecto evolutivo-adaptativo y de dinamicidad, lo que permite que los mecanismos tornen en una constante evolución, adaptabilidad a las circunstancias y a los problemas que aquejan a las naciones, así como la interacción que toma como eje las necesidades sociales, fomentando cada vez más la intervención de la participación ciudadana e incluyendo los mecanismos adecuados para dar vida a esta interacción *gobierno-sociedad-gobernabilidad*, en el proceso de redición de cuentas.

Abundando, el maestro Sergio López Ayllón ha evidenciado el grave riesgo para una democracia sustantiva el hecho de que los mecanismos de rendición de cuentas carezcan de la participación ciudadana o estén desvinculada de ésta viendo a la ciudadanía —*como receptores pasivos de los informes que produce el gobierno sin que esa información tenga consecuencias sobre la actuación de los funcionarios*⁷⁵.

Conforme a lo manifestado con antelación, veremos que será necesario analizar los diversos instrumentos que se derivan de este proceso de rendición de cuentas y que influyen de manera determinante en su aplicación.

1.2.3.5. Un factor de incidencia democrática: la opinión pública.

Dentro del proceso de gestación y funcionamiento de los regímenes democráticos, la formación de la opinión pública, es y debe ser parte insoslayable, así como de vital trascendencia de ese aparato complejo que representa el proceso de selección, por la vía electoral, de representantes populares; lo que en voz del maestro Ítalo Giovanni Sartori precisa como aquella fase en la que podemos encuadrar de manera adecuada, la factibilidad en la que el pueblo es gobernante; cuando observamos —*ledemos en acto o función de gobierno*⁷⁶, y es a través de la

⁷⁵ Merino, Mauricio, *op cit.*, nota 62, p.8.

⁷⁶ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 3, .p. 116.

opinión pública que se vislumbra en las elecciones y que se da por manifiesta la *voluntad general* de la que habla el suizo Rousseau.

En efecto, las elecciones fungen como filtros captadores de opiniones y/o preferencias electorales, derivados de un complejo amorfo de circunstancias que van moldeando de cierta manera la opinión pública, la cual puede ser definida, en términos del maestro Sartori, como:

*—...unpúblico, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la res pública.*⁷⁷

En este sentido, el grado de incidencia de la opinión pública, deriva de múltiples y complejos aspectos que generan un entramado de disociación fenomenológica de incidencia multifactorial como: necesidades, deseos, preferencias, actitudes, etc.

A través del proceso psico-social de creación, interacción y procesamiento en torno de la información, se consolida un mayor grado de certeza en el forjamiento de una opinión pública razonada, guía para la consolidación de un sistema democrático con un sólido sistema de rendición de cuentas.

Cabe aclarar que dicho proceso se ve afectado por incidencias fenomenológicas de diversa índole, como es el caso de la trasgresión psicológica de las campañas mediáticas, manipulación emocional, etc. Sin embargo, el presente capítulo no es objetivo de dicho análisis, sino que sólo nos avocaremos al estudio de un factor que incide en la formación de la opinión pública, y que se encuadra en el elemento del esquema señalado para rendición de cuentas, como el relativo a la obligación de los gobernantes para informar, explicar y justificar las tomas de

⁷⁷ *Íbidem*, p. 118.

decisiones respecto de la gestión gubernamental de los representantes populares de los estados.

Es relevante señalar que el proceso de rendición de cuentas, del cual la democracia debe ser o darse como una sinapsis equilibrada de los dos tipos de rendición de cuentas tanto de la vertical como horizontal, para un mayor reforzamiento de aquélla, en aras del bien común público, para lo cual es indispensable un factor determinante en la vida de un Estado democrático: la ciudadanía. Ésta debe forjar su participación activa, razonada y responsable sobre los asuntos públicos mediante la consolidación de una opinión pública informada y proactiva. Por lo anterior, es necesario un sistema catalizador que fomente y funja como neurotransmisor de la actividad gubernamental y el electorado potencial, lo cual es favorecido en gran medida por la información.

La información pública son aquellos datos que las autoridades deben proporcionar a la ciudadanía, en relación con la función gubernamental desempeñada. En este sentido, un mecanismo informativo en la rendición de cuentas es el sometimiento al escrutinio público de la labor de gobierno y la políticas públicas ejecutadas por las autoridades, generando un factor de evaluación respecto del desempeño de los órganos del Estado, a fin de que la ciudadanía pueda crear un criterio que le permita valorar, evaluar y, en su caso, sancionar las posibles deficiencias u omisiones en el desempeño de las labores de gubernamentales.

También podemos referir que esta formación de la opinión pública, en determinados estados puede ser influenciada por el factor de la tomicidad a la que hace referencia Kornhauser, en la explicación de su teoría de la sociedad de masas. En esta teoría, se establece que las sociedades actuales, debido al factor movilidad y de desapego que vuelve al hombre un ser aislado, desguarnecido siendo susceptible de la manipulación.

En este sentido, un factor que podrá dotar de herramientas adecuadas para el forjamiento de la opinión pública es el acceso a la información pública que le permita al electorado y gobernantes en general poder visualizar la forma en que los órganos del Estado desempeñan sus labores gubernamentales. Por lo que los mecanismos que se generen para transmitir la información que proporcione el Estado, debe facilitar que ésta llegue de una forma asequible y de fácil acceso a los ciudadanos, para que puedan converger en una interacción que permita la comunicación y, además, incentive la participación ciudadana en los temas de la denominada *res pública*.

Estos mecanismos legales generados para el efecto de poder acceder a la información pública, permiten a la ciudadanía la búsqueda de información específica que pueda requerir y que los medios de comunicación no pueda o quiera proporcionar a través de sus diversas herramientas, lo anterior como lo señala la comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), María Marván Laborde, en el sentido de precisar los diversos beneficios para la democracia, que el acceso a la información pública puede generar, lo que realiza de la siguiente forma:

*—..favorece el ejercicio democrático del poder y propicia la generación de una cultura de redición de cuentas... permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos específicos en los que están interesados, y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aun o especialmente cuando no haya cobertura de los medios de comunicación; permite a cualquiera a acceder a documentos sin necesidad de la lectura mediatizada que hacen los medios u otros intermediarios.*⁷⁸

⁷⁸ Villanueva, Ernesto (coord.), *Derecho de la Información. Culturas y sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 63-64.

Como se observa, la consejera apuesta por lo que ha denominado una *ciudadanía proactiva*⁷⁹ en el desarrollo, evaluación y puesta en práctica de los mecanismos de acceso a la información pública, para concretar un sistema que mejore las prácticas institucionales que generen un mejor desarrollo de la labor gubernamental. Otro aspecto fundamental es la relación específica en cuanto a los requerimientos ciudadanos con determinados temas que interesan a la ciudadanía, lo cual hace más específica la búsqueda de información y que le permite eliminar la opacidad mediática o insuficiencia de contenidos, en relación con las necesidades particulares que requiera determinado sector social.

En este sentido, es necesario señalar la precisión que hace Ernesto Villanueva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, definiendo la evolución democrática va en el camino de generar un resorte en la participación ciudadana, pero no sólo en su faceta de tinte netamente comicial, que como lo refiere él mismo se ha vuelto anacrónica, refiriendo lo siguiente:

*—Los viejos y tradicionales sistemas de participación ciudadana han dejado de ser eficaces e insuficientes, y se ha abierto paso a otros, más nuevos y mejores, donde la población pueda opinar, acceder a la información pública e incluso controlar a la administración pública.*⁸⁰

Coincidimos con el investigador, en el sentido de señalar que estos regímenes que limitaban la participación de la ciudadanía en materia política en el único derecho de votar por los candidatos a cargos de elección popular, tendencia no sólo anacrónica, sino antinómica con los postulados democráticos. Por lo que se reafirma la primicia que fundamenta el poder de una democracia más incluyente y una ciudadanía proactiva. Una vez señalado lo anterior, podemos precisar que en

⁷⁹ *Ibidem*, p. 65.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 382.

la democracia la formación de la opinión pública será un factor decisivo en el funcionamiento de ésta y en los procesos de rendición de cuentas que cada sistema político determine, por lo cual la información debe ser el pilar donde se genere esa interacción y se dé vida de manera más efectiva los mecanismo de rendición de cuentas.

1.2.4. Sistemas políticos democráticos.

—...el gobierno más conforme a la naturaleza es el que más se ajusta a la disposición particular del pueblo para el cual se establece”.

Montesquieu

La organización del poder y su entramado institucional se erige como el máximo engranaje para el desarrollo e interacción de los diversos factores de poder en el interior del Estado, como lo señalado por el doctor Ricardo Espinoza Toledo, quien engloba dicha organización como el *-diseño institucional o de los sistemas jurídico, electoral o de partidos -si bien tienen una influencia decisiva en el conjunto---, sino que es necesario considerar como igualmente importantes otros elementos, como la historia y la cultura política de cada sociedad”⁸¹.*

Factores de cuya comprensión e interacción determina el grado de eficacia y gobernabilidad que marcará el avance, estabilidad o retroceso de los diversos entes jurídico-políticos. Tema de gran relevancia y trascendencia en la configuración de una reforma integral del Estado. Dicho lo anterior, procederemos al análisis de los diversos sistemas políticos que han sido desarrollados en la teoría política, en particular del sistema presidencial, semipresidencial y parlamentario.

⁸¹ Espinoza Toledo, Ricardo, “Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial”, Cuadernos de divulgación del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#parlamentario.

1.2.4.1. Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo.

Las figuras de los sistemas presidencialista, semipresidencialista y parlamentario⁸², en los diversos entramados políticos han sido temas de constante discusión, lo anterior dada la forma en que éstos pueden influir en el proceso de gobernabilidad y progreso de las naciones y democracias representativas, lo cual está íntimamente vinculado con el tema que hoy nos ocupa. Ante lo cual daremos una breve sinopsis del tópico en cuestión, comenzando por dar una somera referencia a conceptos que se han dado sobre estos sistemas. En este sentido, nos enfocaremos en realizar un análisis comparativo de los diversos puntos que caracterizan dichos sistemas, lo anterior con vértice en la figura del Poder Ejecutivo.

1.2.4.1.1. Características del mandatario.

En el sistema parlamentario existen dos figuras en torno al poder ejecutivo con diversificadas funciones cada uno:

- a) El Jefe de Estado (monarca o presidente), quien *—tiene principalmente funciones de representación y protocolo⁸³; y*
- b) El Jefe de Gobierno (primer ministro, presidente de gobierno o canciller) encargado de las funciones derivadas de la administración pública, *—realiza su programa de gobierno; interpone el recurso de inconstitucionalidad; dirige la administración civil y militar; puede promover e iniciar leyes, y tiene la obligación de ejecutarlas...⁸⁴.*

⁸² Hacemos referencia a los sistemas debido a que coincidimos en el sentido de que los sistemas políticos, a pesar de poderse englobar, tomando en consideración ciertas características, podemos englobarlas en presidencial, semipresidencial y parlamentario, sin embargo también éstas formas se hibridan para dar formas diversas en cada una de los géneros. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2007, p. 174.

⁸³ *Ibidem*, p. 40.

⁸⁴ Espinoza Toledo, Ricardo, *op. cit.*, nota 81.

En el semipresidencialismo también se establece una bipartición entre el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en el cual la configuración de este gobierno exige que los *—dos representantes del electorado negocien principalmente respecto de la composición del gobierno y, además, con frecuencia también sobre las políticas y la legislación... estos regímenes le otorgan al presidente distintos niveles de poder para influir en la formación y/o terminación del gobierno*⁸⁵. La distribución de competencias políticas entre los dos mandatarios dependerá de cada uno de los diversos regímenes, en algunos se les otorgará la facultad al Presidente para iniciar leyes o vetarlas, declarar una legislación urgente, convocar a referendos, la facultad de emitir decretos legislativos, etc.

En el sistema presidencial las dos figuras, tanto la de Jefe de Gobierno y la de Jefe de Estado, se reúnen en un solo mandatario (es unipersonal), con las diversas funciones gubernamentales en la rama del Poder Ejecutivo Federal que se ven concentradas en éste, cuya permanencia no depende del Poder Legislativo.

1.2.4.1.2. Elección, duración y responsabilidad del mandatario.

Tema de vital importancia es el de la elección del mandatario que detenta las facultades del Poder Ejecutivo Federal, ya que dicha formulación de reglas influye en la relación gobierno-gobernantes y su participación interrelación de estos dos factores en el proceso democrático. Dichas reglas dan el cariz a cada uno de los diversos regímenes de gobierno y enmarca los causes de la sinergia entre los actores del sistema de gobierno. Por lo anterior, es de suma importancia desglosar cómo se desarrollan estos entramados institucionales.

Señalado lo precedente, podemos visualizar que la elección del Jefe de Estado en los regímenes parlamentarios puede engendrar los siguientes modelos:

⁸⁵ Petra Schleiter y Edward Morgan-Jones, “Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas”, *Política y Gobierno*, México, Volumen XIV, núm. 2, semestre 2007, http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIV_N2_2007/07_Fabrice_Lehoucq.pdf.

- 1) La llegada al poder del Jefe de Estado se puede dar de forma hereditaria, como en el caso de la monarquía parlamentaria en España o Reino Unido de la Gran Bretaña; y
- 2) A través de un Colegio Electoral, formado por el parlamento, como sucede en Italia y Alemania.

Haciendo hincapié en torno del régimen parlamentario, al encontrarnos con la bifurcación de los dos mandatarios y sus diversas funciones, podemos señalar que en este sistema político el Jefe de Gobierno, encargado de la formación de las labores de desarrollo institucional del Poder Ejecutivo Federal, es electo por la vía parlamentaria, en la mayoría de los casos a propuesta del Jefe de Estado.

En relación con el presidencialismo, hemos de señalar que una de sus principales características que el Presidente es electo por el mecanismo del sufragio directo, como lo señala acertadamente Sartori, a señalar lo siguiente:

*—...ur sistema político es presidencial sí, y sólo sí, el jefe de Estado (el presidente) a) si es electo popularmente b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o Congreso durante su periodo establecido, y c) encabeza o dirigen de alguna forma el gobierno que designa.*⁸⁶

Como se observa en la anterior cita, es una característica esencial del sistema presidencial el que el Jefe de Ejecutivo Federal sea electo por la voluntad popular, sin intermediación de los miembros del Poder Legislativo, lo que implica, como lo veremos más adelante, un mayor grado de legitimidad popular en dicha elección

⁸⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 99.

ya que la sociedad incide de forma directa en la designación de este importante cargo en el desempeño de las labores de ejecución administrativa de las leyes.

En el caso del sistema semipresidencial, el Jefe del Ejecutivo es elegido popularmente por elección directa o semidirecta y comparte el Poder Ejecutivo con el Jefe de Gobierno o Primer Ministro, cuya designación y mantenimiento en el poder depende de la fortaleza que genere en el seno del recinto legislativo. En este sistema político, es preciso señalar que adopta diversas modificaciones en cuanto a las atribuciones del Jefe de Estado o presidente y del Jefe de Gobierno, por lo que debe de tomarse en cuenta que en *“estos regímenes le otorgan al presidente distintos niveles de poder para influir en la formación y/o terminación del gobierno”*⁸⁷.

Otro tema es el de la duración de los designados como Jefes de Estado, Jefe de Gobierno y presidentes en los diversos regímenes de gobierno. Por lo que desglosaremos sus características generales, bajo el entendido de que cada nación regula este aspecto de forma diversa:

TIPO DE SISTEMA POLÍTICO	DENOMINACIÓN DEL MANDATARIO	TIEMPO DE DURACIÓN
Monarquía	Jefe de Estado	Vitalicia
	Jefe de Gobierno	Variable dependiendo del apoyo del parlamento
Democracia parlamentaria	Jefe de Estado	Determinado por años
	Jefe de Gobierno	Variable dependiendo del apoyo del parlamento
Presidencialismo	Presidente	Duración determinada por años
Semipresidencial	Presidente	Determinada
	Jefe de Gobierno	Indeterminada, sujeta a la variable de la aprobación del parlamento.

⁸⁷ Petra Schleiter y Edward Morgan-Jones, *op. cit.*, cita 81.

Cabe recalcar que en algunos casos de presidencialismo se establece la posibilidad de reelección del cargo.

En cuanto al tema de responsabilidad de los poderes ejecutivos federales en torno al parlamento podemos señalar lo siguiente.

A) Parlamentarismo.

Respecto del sistema parlamentario existe una dependencia inminente entre del denominado Jefe de Gobierno, quien se encarga de realizar las funciones del Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito de la administración pública. En este sentido, la duración en el cargo del Jefe de Gobierno depende de la aprobación de la mayoría de los integrantes del poder legislativo, dado por el porcentaje de votación de la fuerza política quien apoye al ejecutivo o ya sea por las denominada coaliciones de gobierno. Sin embargo, existe una responsabilidad directa ante el órgano parlamentario a través de un *control político* de este poder. Lo anterior se vislumbra más claramente en la siguiente cita, en la que se señala que el congreso puede:

—...exigirensponsabilidad política al gobierno, ya sea de uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quién accederá -salvo ocasiones extraordinarias-, que disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién poseía la razón: el parlamento o el gobierno.”⁸⁸

⁸⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 80, p. 41.

Lo anterior surge en un proceso histórico de cambio de paradigma, en el seno de las relaciones del poder, por lo que la tensión entre los poderes ejecutivo y legislativo se desarrolla y se traduce en mecanismo institucional de peso y contrapeso en relación con el Poder Ejecutivo, como lo podemos observar en la siguiente nota histórica:

*—Esquema en el que el rey poseía el control del Poder Ejecutivo cambió hacia el siglo XIX: el primer ministro se convirtió en el verdadero jefe del Ejecutivo y el rey adquirió una función simbólica. En el transcurso de este fundamental cambio **surgió el principio de responsabilidad política del gabinete**. En el origen -como se dijo antes- los ministros eran los hombres de confianza del rey; él los nombraba y revocaba como y cuando quería, y no eran más que los ejecutantes de su política y, desde luego, responsables sólo frente a él. Esos ministros eran a menudo miembros de la Cámara de los Lores que, por tanto, no tenían acceso a la Cámara de los Comunes. Sin embargo, desde el siglo XVII se dispuso la responsabilidad penal e individual de los ministros frente al Parlamento. Se trataba del recurso de acusación a aquellos ministros o altos funcionarios por infracciones penales, promovido por la Cámara de los Comunes. Por este procedimiento, los Comunes lograron controlar la selección de los ministros.*

De esa responsabilidad penal se pasó a la desconfianza política: los Comunes amenazaban con perseguir y acusar a los ministros que no tenían su confianza y éstos debían retirarse si temían por su integridad física. Fue así como en el siglo XVIII la responsabilidad de los ministros se convirtió en responsabilidad política y colectiva: los primeros ministros

*que perdían la confianza de los Comunes presentaban al rey la renuncia del conjunto de su gabinete, decisión a la que seguía un relevo ministerial. De este modo surgió el primer procedimiento de responsabilidad política del gabinete: la moción de censura, por la cual los diputados inconformes con la política del gobierno le retiran su confianza y exigen su renuncia. Es, como se puede observar, una verdadera revocación del gabinete y un arma cuya iniciativa quedó en manos de los Comunes.*⁸⁹ **(las negritas son nuestras)**

En el mismo sentido es de señalar que en el parlamentarismo el gabinete que ayuda al Jefe de Gobierno en el desempeño de sus labores en la administración pública, puede estar formado por integrantes de este cuerpo legislativo, por dirigentes del grupo parlamentario o de miembros que formen uniones en el seno del parlamento. Éstos se mantendrán vigentes en tanto cuenten con el apoyo de los miembros del parlamento al cual pertenecen, mismos que mantiene una constante supervisión del gabinete. Por lo que el parlamento, a través de la figura denominada *moción de censura*, puede destituir al jefe de gobierno o mantenerlo en el cargo en atención al principio de *cuestión de confianza*. Asimismo, el Jefe de Gobierno puede solicitar la disolución de la composición del parlamento y la convocatoria para nuevas elecciones para la integración del órgano parlamentario.

Este derecho de disolución nace como mecanismo de intermediación popular en el caso de un conflicto en el recinto legislativo con una mayoría centrada en la oposición gubernamental, y conforme a su creación en Inglaterra, el instrumento emergió para funcionar cuando *—els partidos políticos británicos eran todavía poco disciplinados, la amenaza de disolución unía a las mayorías, porque los diputados temían los riesgos y costos de una campaña electoral. El primer ministro podía utilizar esta arma en caso de conflictos entre los órganos del poder*⁹⁰.

⁸⁹ Espinoza Toledo, Ricardo, *op. cit.*, nota 81.

De esta forma se hace patente la responsabilidad política del Jefe de Gobierno ante el órgano legislativo, así como diversos mecanismos para hacer efectiva esta responsabilidad, dentro de los cuales podemos mencionar:

- 1) Faculta de investigación del parlamento respecto del Jefe de Gobierno;
- 2) Las interpelaciones o preguntas directas que se pueden realizar a los miembros de gabinete de gobierno respecto de las funciones y actividades que éstos desempeñan, las cuales pueden darse en las comparecencias que se den de manera ordinaria por mandato de ley o las extraordinarias a través del denominado *requerimiento de comparecencias*, para el efecto de dar cuenta al Parlamento acerca del estado que guarden los respectivos ramos del integrante de gabinete de gobierno que se trate.

B) Presidencialismo.

Contrario a lo anterior, en el caso del sistema presidencial la permanencia en el encargo del titular del Poder Ejecutivo es independiente del congreso y, por lo tanto, —...*n* puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o del Congreso durante su periodo pre-establecido...⁹¹, incluyendo los miembros que ése mismo designa para el desarrollo de las funciones administrativas y que conforman el aparato de dirección del Estado en la rama administrativa; ya que de darse la posibilidad de destitución del Presidente por parte del congreso se estaría en lo que el reconocido jurista, Jorge Carpizo, definiría como una —*denaturalización del sistema presidencial*⁹². Asimismo, el Ejecutivo Federal tampoco tiene injerencia en materia de disolución del congreso como sucede en el caso del parlamentarismo. Por esta característica se dice que este sistema es rígido, debido a que los términos establecidos para el mandato del Jefe del Ejecutivo no pueden ser variados por la influencia de las diversas fuerzas políticas. En tanto que el sistema parlamentario es de carácter flexible, pues basa el

⁹¹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 84, p. 99.

⁹² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, ed. 5a reimpresión, México, 2011, Siglo Veintiuno Editores, p. 47.

ejercicio y mantenimiento de su aparato de gobierno, en función de la mayoría en el congreso. En tanto que en el sistema presidencial este factor incide de forma indirecta en relación con la labor de gobierno en la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

No obstante que el Presidente no pueda ser destituido por el Órgano Legislativo, existen mecanismos de control que ejercen tanto el parlamento como el ente jurisdiccional que vela porque los actos del poder ejecutivo se sujeten a las normas constitucionales y diversos factores sociales que sirven de contrapeso del Poder Ejecutivo Federal.

C) Semipresidencialismo.

En torno al sistema semipresidencial, encontramos una variable. En este sistema político el Jefe de Estado es independiente del Congreso ya que aquél es electo para un periodo predeterminado, que *–garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, y dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas*⁹³. No obstante lo anterior, el Ejecutivo Federal comparte el poder con el denominado Jefe de Gobierno, quien es designado y mantenido en el cargo por la fuerza de éste en el congreso del cual surgió. Y otro rasgo distintivo, que en este caso el Presidente sí puede disolver el parlamento.

1.2.4.1.3. La legitimidad democrática.

En cuanto a la legitimidad democrática, concebida como la aprobación de la ciudadanía para elegir a sus representantes populares, los teóricos como Juan J. Linz estiman que el sistema presidencial goza de mayor grado de legitimidad democrática, debido a que tanto el parlamento o congreso, y el poder ejecutivo son electos por el pueblo, lo que implica la facultad del ciudadano de nombrar

⁹³ Espinoza Toledo, Ricardo, *op. cit.*, cita 81.

directamente a dos de los órganos de poder en la vida del Estado.⁹⁴ De esta característica también goza el Jefe de Ejecutivo en el sistema semipresidencial al ser electo por la ciudadanía.

1.2.4.1.4. Pesos y contrapesos en el presidencialismo.

El presidencialismo en su deóntica formulación, fue diseñado para la consecución de un gobierno fuerte y de naturaleza eficaz, en cuyas actividades tiene un poder de decisión concreto respecto del legislativo, y cuya permanencia no depende de éste. Sin embargo, el mecanismo de contrapesos que aseguren un equilibrio de los poderes es parte de la germinación del ente estatal. No obstante lo anterior, estos mecanismos de equilibrio y contrapesos suelen generar diversos problemas que nos señala Fredd W. Riggs, mismos que referenciamos a continuación:

- 1) Confrontación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo.
- 2) Un congreso paralizado.
- 3) Debilidad del sistema de partidos.
- 4) Arbitraje del Poder Judicial.

Es de evidenciar que en el sistema parlamentario los contrapesos tienen diversa naturaleza que en el sistema presidencial, a lo cual el maestro Jorge Carpizo señala que en un sistema presidencial “*los controles operan mejor y con mayor eficacia que en uno parlamentario*”⁹⁵. En efecto, en el sistema parlamentario la función gubernamental ejecutiva depende del apoyo de la mayoría en el recinto legislativo. Pero una vez conseguido este apoyo ambos poderes funcionan como un binomio y, en el muchos casos, como mancuerna, por lo que en este sentido el sistema de contrapesos se metamorfosea en un soporte del gobierno en turno, más que un factor de equilibrio. Así, la incidencia de las minorías parlamentarias

⁹⁴ Linz, Juan, J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. I, p. 6.

⁹⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, cita 80, p. 48.

se ven —educadas a criticar, presentar quejas y exponer los defectos del gobierno⁹⁶, en lugar de frenar los abusos del poder.

Por otro lado, en el presidencialismo se da un tipo de control más desarrollado en vista de que la distribución de facultades es más definido que en el parlamentario. Para efecto preciso podemos considerar el denominado veto presidencial en relación con la promulgación de leyes y en el cual, de darse el caso se requerirá de una mayoría calificada del congreso para que dicha iniciativa pueda superar este mecanismo que paraliza la puesta en vigor del proyecto de ley correspondiente. Por otro lado, el Congreso tiene ciertas facultades que inciden como un factor de control, y que el Doctor Jorge Carpizo señala como —.al ratificación de nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder le la bolsa, que incluye el de ingresos, el presupuesto de egresos y el límite de la deuda pública, las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario que es el impeachment...⁹⁷. Señalando que dicha figuras pueden forman parte o pueden ser consideradas como la responsabilidad a cargo del presidente, que es esencial en un sistema democrático.

En efecto el *impeachment* o juicio político es como lo señala Jame Brice —el medio para dictaminar sobre la responsabilidad del gobierno, pero nunca se pretendió convertirlo en el instrumento a través del cual el Legislativo dominara al Ejecutivo. Por esa razón quedó limitado a los actos considerados extremos y se evitó su uso fácil. Como lo señala James Bryce, el juicio político es la pieza de artillería más pesada del arsenal parlamentario, tanto que resulta inadecuada para un uso ordinario⁹⁸. Un mecanismo más que busca equilibrar el poder Ejecutivo Federal que da pie a un contrapeso el cual se solidifica con “el control cotidiano del gobierno se lleva a cabo por medio de las comisiones que ejercen vigilancia sobre la aplicación o la administración de las leyes. Si las informaciones proporcionadas por el Ejecutivo parecen insuficientes o requieren de una encuesta

⁹⁶ *Ibidem*, p. 44.

⁹⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, cita 90, p. 48

⁹⁸ Espinoza Toledo, Ricardo, *op. cit.*, nota 81.

o de una investigación, se crea una comisión especial. De este modo, la organización y la práctica gubernamentales son revisadas. La simple perspectiva de una investigación ejerce influencia y hasta domina la práctica administrativa. Esto no impide que el gobierno no intente disimular sus errores, pero es difícil que lo logre durante mucho tiempo. Por regla general, frente a un presidente y su administración, que disponen de medios de información y de documentación superiores y de numerosos expertos, el Congreso ha logrado modelar una burocracia más competente, ha impuesto cierta responsabilidad política y obtenido las informaciones que necesita. No está por demás señalar que el Congreso influye a través de la prensa sobre la opinión pública”.

Como se observa en la anterior cita, el Congreso debe jugar una pieza angular en el seguimiento y vigilancia del poder ejecutivo federal para controlar su cúmulo de facultades en materia administrativa, influyendo también en la opinión pública respecto de la labor gubernamental del Presidente.

1.2.4.2. Presidencialismo o parlamentarismo.

En la doctrina de los sistemas políticos la discusión en torno a si se considera mejor el sistema presidencial que el parlamentario, ha sido un tópico en debate desde hace varios años. Las vertientes de la contrastación de estos dos sistemas, han sido desde diversos puntos de vistas, uno de ellos radica en la estabilidad de los sistemas, de manera relevante, se vislumbra un parámetro para esta comparación el aspecto económico-social. En este contexto, es insoslayable recordar lo estipulado por el Dr. Jorge Carpizo en torno a la viabilidad de los sistemas de gobierno en cada es Estado, respecto de lo cual señala lo siguiente:

—El sistema de gobierno resulta exitoso en un país determinado si respeta y sabe adaptarse a las características

políticas, sociales, jurídicas, históricas y culturales del mismo".⁹⁹

El aspecto económico-social debe ser una premisa indiscutible que debe tomarse en cuenta para tomar decisiones para el sostenimiento, evolución y perfeccionamiento de los sistemas de gobierno de los Estados, a fin de lograr mejores resultados en la labor gubernamental. Asimismo, consideramos que los elementos mencionados son indispensables, más no de carácter limitativo y que existe una relación directa entre el número de factores tomados en consideración, con la mejor formulación de cambios con miras hacia la incidencia proyectiva de perfeccionamiento de las instituciones de cada sistema de gobierno, que servirá como orientación para el mayor desarrollo de las sociedades. Lo anterior se puede ver confirmado con la siguiente cita:

—Si las condiciones se dan, es preferible dar los pasos hacia un sistema presidencial que establecer sistema híbridos, cuya experiencia no es alentadora, o estar peor aún, confundiendo los controles propios de un sistema con los de otro, y aderezando una ensalada que tiene los defectos de los dos sistemas, y ninguna de su virtudes. Aclaro, cuando me refiero a los sistemas híbridos pienso en los presidenciales-parlamentarios, no en los semipresidenciales, no en los semipresidenciabiles, cuya naturaleza es la alternancia entre dos sistemas clásicos, dependiendo si el jefe de Estado cuenta o no con la mayoría parlamentario."¹⁰⁰

El maestro Jorge Carpizo señala como marco de referencia, el sentido de comparar la estabilidad y progreso económico-social, así como una recapitulación histórica de los regímenes políticos desarrollado en los países con los dos

⁹⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, cita 90, p. 173.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 49.

sistemas políticos. De manera contextualizada el doctor hace referencia y enfoca el sistema parlamentario en el continente europeo y el presidencial, en el americano. En seguida establece un parámetro de grado histórico, los problemas de los gobiernos autocráticos, militares y dictatoriales padecidos en américa, el grado de marginación y pobreza, la desigualdad social y la perniciosa concentración de las riquezas, rezagos en el sistema de salud, que radican en este continente americano.

Dicho parámetro económico-social lo podemos cotejar para verificar el grado de desarrollo humano en los países en relación con su sistema político, tomando

PAISES CON UN MAYOR GRADO DE ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, EN RELACIÓN CON SU SISTEMA POLÍTICO CONFORME A DATOS DEL PUNUD, DE LA ONU.¹⁰¹

RANK	PAIS	SISTEMA POLITICO		IDH
		PARLAMENTARIO	PRESDIDENCIAL	
1	LIECHTENSTEIN	X		0.943
2	AUSTRALIA	X		0.929
3	PAISES BAJOS	X		0.91
4	ESTADOS UNIDOS		X	0.91
5	NUOVA ZELANDIA	X		0.908
6	CANADA	X		0.908
7	IRLANDA	X		0.908
8	LIECHTENSTEIN	MONARQUIA CONSTITUCIONAL PRINCIPADO		0.905
9	ALEMANIA	X		0.905
10	SUECIA	MONARQUIA PARLAMENTARIA		0.904
11	SUIZA	X		0.903
12	JAPON	X		0.901
13	ISLANDIA	X		0.893
14	REPUBLICA DE COREA		SEMPRESIDENCIAL	0.898
15	DINAMARCA	X		0.895
16	ISRAEL	X		0.895
17	BELGICA	MONARQUIA PARLAMENTARIA		0.895
18	AUSTRIA	X		0.895
19	FRANCIA		SEMPRESIDENCIAL	0.84
20	ESLOVENIA	X		0.894

101 Nota: en la lista de países se omitió a Hong Kong, Región Administrativa Especial China, debido a su naturaleza sui generis, que para efectos del presente trabajo no implica dato de referencia tal que sea necesario referenciar con la misma.

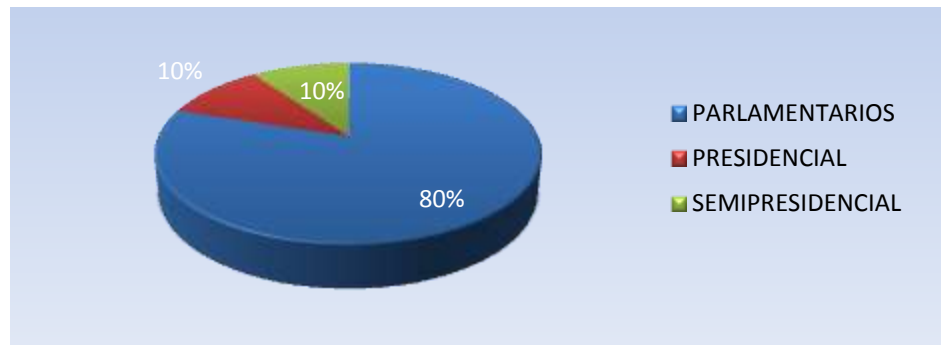
como referencia los indicadores de la Organización de las Naciones Unidas, través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUNUD, por sus siglas en inglés), en relación con el Índice de Desarrollo Humano¹⁰¹ (IDH), conforme al cual veremos que dentro de los 20 países con un mayor IDH, se encuentran los países que han adoptado un sistema político parlamentario (80%), seguidos de los presidenciales (10%) y semipresidenciales con 10% respectivamente (ver gráfica 1).¹⁰²

¹⁰¹ Nota: El Índice de Desarrollo Humano, toma como referencia diversos temas de incidencia en el grado de desarrollo de las naciones, tomando como referencia diversos indicadores que afectan la vida de las personas como: salud (esperanza de vida al nacer), educación (años promedio de instrucción y proyectividad de años esperados de instrucción) y de estándar de vida (ingreso nacional bruto per cápita).

¹⁰² Informe sobre Desarrollo Humano 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUNUD, por sus siglas en inglés), <http://hdr.undp.org/es/datos/tendencias/>.

Grafica I

Porcentaje de 20 países con mayor grado de IDH, en relación con su sistema político.

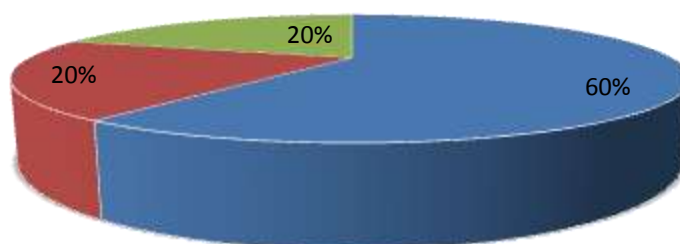


En este aspecto, en coincidencia con el parámetro señalado por el Doctor Jorge Carpizo, y con base en el análisis estadístico derivados de los datos de de la Organización de las Naciones Unidas, través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUNUD), independientemente del aspecto regional (Europa-América) del desarrollo económico-social, encontramos una constante en mayor proporción en el número de países que se encuentran bajo el sistema parlamentario que tienen un mayor IDH. También hacemos referencia a los denominados BRICS, siglas de las siguientes economías emergentes Brazil (presidencial) Rusia (semipresidencial), India (parlamentario), China (parlamentario) y Suafrica (parlamentario), que en el contexto del Índice de Desarrollo Humano ocupan los siguientes lugares en orden descendente de su índice porcentual (ver tabla):

POSICIÓN DE IDH DE LOS BRICS EN RELACIÓN CON SU SISTEMA POLÍTICO		
Rusia	66	Semipresidencial
Brasil	84	Presidencial
China	101	Parlamentario
Sudáfrica	123	Parlamentario
India	134	Parlamentario

PORCENTAJES DE PAÍSES DE LOS BRICS CON MAYOR IDH EN RELACIÓN CON SU SISTEMA POLÍTICO

■ PARLAMENTARIO ■ PRESIDENCIAL ■ SEMIPRESIDENCIAL



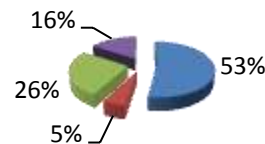
Como se observa, a pesar de que Brasil y Rusia tienen un sistema presidencial y semipresidencial, respectivamente, el mayor porcentaje de integrantes de las denominadas economías emergentes del grupo denominado BRICS, corresponde a los sistemas parlamentarios. Asimismo, si desarrollamos el análisis porcentual de valuación, en relación con el rango analizado en las precedentes tablas, tomando en consideración el Grupo de los 20, veremos el mismo patrón que las anteriores gráficas, como se muestra a continuación:

País	IDH	Sistema político
Australia	0.929	Parlamentario
Estados Unidos	0.910	Presidencial
Canadá	0.908	Parlamentario
Alemania	0.905	Parlamentario
Japón	0.901	Parlamentario
Corea del Sur	0.897	Semipresidencial
Francia	0.884	Semipresidencial

Italia	0.874	Parlamentario
Reino Unido	0.863	Parlamentario
Argentina	0.797	Presidencial
Rusia	0.775	Semipresidencial
Arabia Saudita	0.770	Monarquía Absoluta
México	0.770	Presidencial
Brasil	0.718	Presidencial
China	0.687	Parlamentario
Turquía	0.669	Parlamentario
Sudáfrica	0.619	Parlamentario
Indonesia	0.617	Presidencialista
India	0.547	Parlamentario

PORCENTAJE DE PAÍSES DEL G 20 CON MAYOR IDH, EN RELACIÓN CON SU SISTEMA POLÍTICO

■ PARLAMENTARIO ■ MONARQUÍA ABSOLUTA
■ PRESIDENCIAL ■ SEMIPRESIDENCIAL



Otro es el aspecto de carácter político. El sistema parlamentario es relacionado con la facultad y posibilidad de control más efectivo de poder, bajo la óptica del buen gobierno en las sociedades con diversos problemas y de confrontación por la multiplicidad de grupos sociales que encuentran en el parlamentarismo, un

espacio de debate institucionalizado y con incidencia directa en el sostenimiento o finalización de los gobiernos en turno, como lo señala Ricardo Espinoza Toledo en la siguiente cita:

—Los partidos mayoritarios contribuyen en la preparación y coordinación de la política del gobierno y enlazan al Ejecutivo con el Legislativo. Los partidos opositores, por su lado, son los vigilantes más atentos, los más críticos y quienes exigen mayores controles sobre el gobierno. La integración del Parlamento traduce la estructura del sistema de partidos. El Parlamento es el resultado del sistema de partidos en combinación con los mecanismos electorales. Esto es válido para todos los sistemas políticos, pero en el caso de los sistemas parlamentarios, entre menos dispersos son los votos y menos polarizado es el sistema de partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas y, por tanto, se dota de mayor estabilidad y eficacia al gobierno.

...

El sistema parlamentario es más flexible para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, precisamente porque el Parlamento permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder. Este sistema conoce diversas modalidades, entre las que encontramos la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria, que surgen de la mezcla original de la historia y la cultura políticas y de los diseños institucionales de cada país.”¹⁰³

¹⁰³ Espinoza Toledo, Ricardo, *op. cit.*, nota 81.

En otro aspecto, en el caso de América Latina se ha señalado que el sistema presidencial posee una gran desventaja en materia de gobernabilidad, debido a que de no existir los mecanismos para retirar a un presidente, cuyo grado de legitimidad es bajo, impide un apoyo legislativo que permita la colaboración y concreción de los asuntos públicos, que a estos dos poderes compete generar el binomio estatal efectivo, más aún ante la posibilidad del poco apoyo del partido a su presidente¹⁰⁴ (en el caso de México, este problema es significativo, lo cual analizaremos en capítulos posteriores). Tema que no es menor, debido a que el ejercicio del poder requiere que el engranaje institucional permita avanzar y no retroceder o paralizar. Es así como los estudiosos del presidencialismo han sido constantes en señalar que dentro de los problemas del presidencialismo el tema central puede versar en —*una continua e inestable situación, entre la falta de poder y la falta de aquél.*”¹⁰⁵ Lo que provoca, en voz del catedrático, Nogueira Alcalá, que en caso de parálisis y falta de apoyo al Presidente, se opte por soluciones al margen del sistema jurídico y se erijan gobiernos autoritarios, para él la solución radica en generar —*mecanismos que atemperen el presidencialismo por medio de técnicas del régimen parlamentario*”¹⁰⁶. Mientras que para el maestro Sánchez Agesta el presidencialismo puede funcionar mejor si se modera y renueva periódicamente a través del sufragio efectivo¹⁰⁷.

En este tenor y tomando como factor de incidencia las relaciones entre los poderes, el maestro en ciencia política por la universidad de Yale, Alonso Lujambio, analizó los sistemas presidencialistas de Costa Rica, Venezuela, Chile y Uruguay, viendo un desempeño razonable y eficaz de estos presidencialismos en relación a un punto fundamental para el autor, —*la existencia de congresos con poder real y que ejercen un poder activo*”¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, cita 76, p. 90.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 82.

¹⁰⁶ Nogueira Alcalá, Humberto (*et al*), *Los regímenes presidenciales en América Latina. Tipología y análisis crítico*, en IV Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, México, UNAM, IJ, 1992, 486-487.

¹⁰⁷ Sánchez Agesta, Luis, *La democracia en Hispanoamérica. Un balance histórico*, Madrid, Rialp, 1978, p. 17.

¹⁰⁸ Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, cita 66, p. 35.

1.2.5. Democracia directa.

Una vez analizado parte del complejo teórico de la democracia, partiremos al estudio de una forma de democracia que se ha denominado directa, la cual se engloba en el complejo de derechos y de injerencias de los ciudadanos en el ámbito gubernamental, lo que puede denominarse como democracia participativa.

En este tenor el maestro Giovanni Sartori señala que la democracia directa consiste en la forma de gobierno democrático en el que —*epueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder*”¹⁰⁹. Asimismo, el autor señala una diferencia en lo que se denomina una democracia directa y la democracia como un mecanismo de control. Una definición corta pero sustancial que nos remonta al estudio de este tipo de democracia. En el mismo tema David Altman establece lo siguiente:

—Por democracia directa se entiende un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal.”¹¹⁰

Con base en las dos descripciones citadas con antelación respecto de la democracia directa, podemos aglutinar las mismas señalando que la democracia directa implica la constante participación de la ciudadanía en el ejercicio de poder, sobre temas específicos mediante el sufragio directo. Se diferencia a la democracia representativa en donde la ciudadanía delega a sus representantes este tipo de incidencia y la reserva sólo para el efecto de elegir a sus gobernantes en las elecciones periódicas que de cada sistema democrático surjan.

¹⁰⁹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 3, p. 346.

¹¹⁰ Altman, David, “*Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*”, *Política y Gobierno*, Vol. XII, Núm. 2, Segundo semestre de 2005, visible en: [http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-200 Politica%20y%20Gobierno%2012%20\(2\)%20203-232.pdf](http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-200%20Politica%20y%20Gobierno%2012%20(2)%20203-232.pdf).

En voz de M. Krause, la democracia directa no puede reemplazar a la democracia representativa, sino que ve en los mecanismos de participación de la democracia directa un complemento de los regímenes con el sistema representativo¹¹¹. Lo anterior en virtud de diversos autores como el cuarto presidente de los Estados Unidos, Madison. El expresidente tenían mayor simpatía por la denominada democracia representativa, pues señalaba que atemperaba los conflictos y servía como filtro para la composición de la formación de las decisiones en el ámbito público con mayor grado de razonamiento político y frenando la posibilidad de manipulación y prácticas clientelistas en relación con la ciudadanía, lo cual es y ha sido del todo posible¹¹², teniendo cierta reserva respecto de la aplicación de la democracia directa. Sartori también es un escéptico respecto de la democracia directa señalando que este tipo deja un margen de error respecto de su efectiva aplicación en entidades cuyo número de habitantes es incomparable con las antiguas polis griegas, señalando que aunque se sirviera de herramientas de la tecnología informática esta sería *...desastrosa y, con toda probabilidad, suicida*¹¹³. También señala que existen dos tipos de democracias: 1) la basada en el ejercicio directo de poder; y 2) la referente al control y limitación del poder.

Sin embargo, el maestro Sartori también deja un margen de viabilidad de la democracia directa, señalando que *—al democracia basada en la participación personal sólo es posible bajo ciertas condiciones; y, en consecuencia, cuando no se dan estas condiciones, la única posibilidad es la democracia representativa*¹¹⁴.

En este sentido, es indispensable señalar que a contrario del maestro Sartori, Bruno S. Frey no realiza una división tajante entre democracia de control y de supervisión, y la democracia directa, sino que establece una compaginación entre los mecanismos derivados de la democracia directa (referéndums, plebiscitos, revocación del mandato, por referir sólo algunos de manera especial) como

¹¹¹ M. Krause y M. Molteni, *Democracia Directa*, Buenos Aires, Aboledo y Perrot, 1997, p. 15.

¹¹² Nota: En el sentido de manipulación es indispensable tomar como referencia el uso que de los mecanismos de la democracia directa como el referéndum han dado regímenes como fascistas como Pinochet (1980).

¹¹³ SARTORI, Giovanni, op. cit. nota 3, p. 350.

¹¹⁴ *Idem*.

herramientas de control del poder y también como instrumentos que pueden dotar a las decisiones de un mayor grado de legitimidad, derivada de la aprobación e interferencia directa de los ciudadanos¹¹⁵.

Respecto a lo señalado por los detractores de la democracia directa, en el sentido de señalar que la democracia representativa es más efectiva debido a que los representantes cuentan con un mayor conocimiento respecto de los temas del orden público y la posible manipulación de que el pueblo puede ser objeto, Bruno S. Frey señala que del fenómeno de la manipulación no están exentos los representantes populares, haciendo hincapié que incluso desde un punto de vista socioeconómico, **es más fácil manipular un grupo de 300 o 500 políticos que una población de millones de habitantes**. Y en torno a la mayor educación de los actores políticos, también es un punto que está sujeto a discusión. Por lo anterior lo que se ha denominado como democracia deliberativa que cuente con los instrumentos necesarios para la formación de una opinión razonada, es la piedra angular para mejor ejercicio de los mecanismos de la democracia en todos sus ámbitos.

En torno a los problemas que diversos autores señalan respecto de la viabilidad de la democracia directa, Altman nos señala los siguientes:

—..a) los MDD¹¹⁶ debilitan el poder de los representantes elegidos por los ciudadanos; b) el ciudadano común no puede tomar decisiones informadas (incluso racionales) sobre problemas extremadamente complejos; c) el participante de un MDD actúa aisladamente, sin discusión, y, por lo tanto, no hay posibilidades de medir la intensidad de las opiniones, y d) los MDD establecen un juego de suma cero, a través del cual, la mayoría lo gana todo y la minoría lo

¹¹⁵ M. Krause y M. Molteni, *op. cit.*, nota 111, p. 20.

¹¹⁶ Nota: El autor señala con las siglas lo que se denomina mecanismos de democracia directa.

pierde todo; no hay posibilidad de concesiones respecto a los problemas presentados y, además, existe un claro riesgo de tiranía de la mayoría por sobre la minoría. Finalmente, como Parkinson observa: —en las sociedades complejas, la participación deliberativa es extremadamente inverosímil para todos aquellos a los que afecta la decisión colectiva”¹¹⁷, o incluso es manipulada por las elites políticas^{118, 119}.

En relación con las deficiencias que puede encontrarse en el sistema de representación, Frances Kendall, señala lo siguiente:

- 1) El votante tiene dificultades en coincidir con todos los temas de la agenda de cada partido político. La infinidad de temas hace que esta coincidencia indisoluble de coincidencias de objetivos políticos sea difícil sino imposible.
- 2) La falta de vinculación del representante con las propuestas enmarcadas en el proceso electoral y su consecuente irresponsabilidad del representante con el electorado en el caso de que el gobierno se aleje de las directrices postuladas con antelación¹²⁰.

En el mismo tenor Barczak señala que la instrumentación de mecanismos de la democracia directa es síntoma, indicador y una causa detrás de las débiles instituciones representativas”¹²¹.

¹¹⁷ Parkinson, John (2003), “Legitimacy Problems in Deliberative Democracy”, *Political Studies*, vol. 51, núm. 1, pp. 180-196.

¹¹⁸ Higley, John y Ian McAllister (2002), “Elite Division and Voter Confusion: Australia’s Republic Referendum in 1999”, *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, pp. 845-861.

¹¹⁹ Altman, David, *op. cit.*, nota 108.

¹²⁰ M. Krause y M. Molteni, *op. cit.*, nota 111, p. 33.

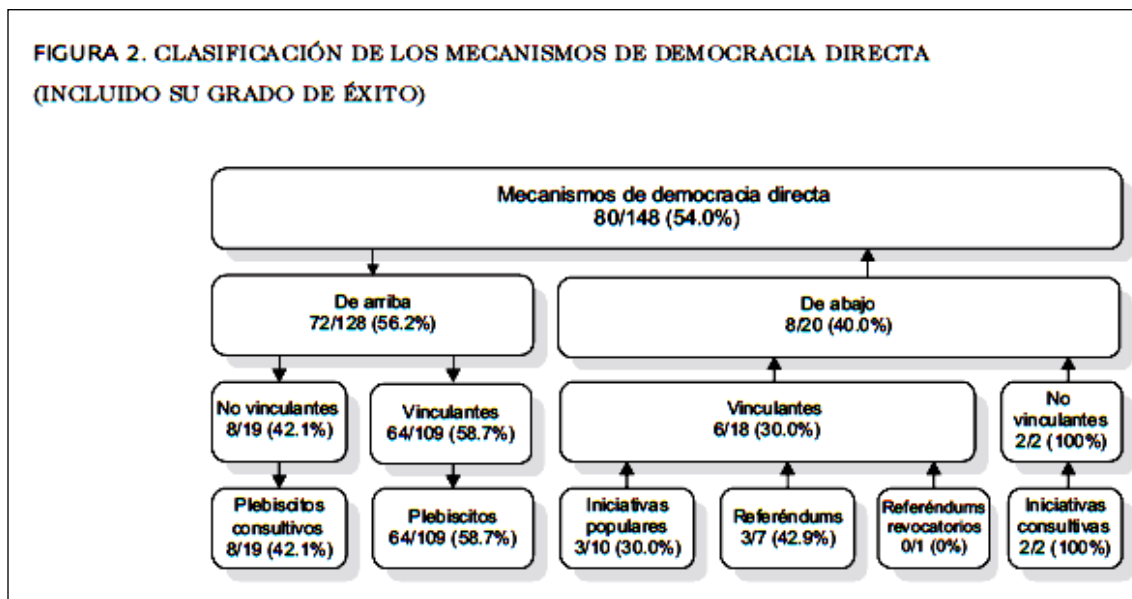
¹²¹ Barczak, Monica (2001), “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”, *Latin American Politics & Society*, vol. 43, núm. 3, pp. 37-59.

En este sentido, el referido autor señala como puntos positivos de la democracia directa los siguientes:

- 1) La responsabilidad permanente de los representantes ante la población. Lo anterior debido a que dichos mecanismos de la democracia directa pudieran fungir como un aliciente de estimulación que genere la sintomática respuesta de una amenaza de ser utilizados dichas herramientas como factor de cambio en la conducción gubernamental, bajo la premisa de que de llevarse a cabo la instrumentación del mecanismo querrá decir que la función preventiva de amenaza no ha ido eficaz.
Lo anterior vendría a corregir en cierta medida, la insatisfacción generada por la ciudadanía en relación con la democracia representativa en caso de que los representantes populares se alejen de las directrices trazadas como plataformas electorales.
- 2) La posibilidad de que la opinión generalizada sea patente de forma directa.
- 3) Centrar los mecanismos de participación ciudadana en temas de carácter específicos.

Como se observa, los mecanismos de participación democrática pueden servir para atenuar diversos problemas que se gestan en el seno de la democracia representativa. A manera de ejemplo, podemos señalar en caso de América Latina desde los años noventa, ante una crisis de representatividad y el fenómeno de la corrupción en ciertos países, tuvo una incidencia en el aumento de mecanismos de la democracia directa, en los sistemas políticos de países latinoamericanos. Sin embargo, también debemos mencionar como lo refiere Luis Ortiz Sandoval, que dichos instrumentos *—se han utilizado poco y, por lo tanto, no han tenido*

mayor efecto en la representatividad y legitimidad democráticas¹²². Este aspecto podemos evidenciar de cierto modo en el cuadro esquemático que nos proporciona David Altman, que nos da una perspectiva estadística en relación a los diversos mecanismos de la democracia directa y su grado de eficacia en porcentaje, como se observa en la siguiente tabla¹²³:



No obstante la ineficaz implementación de los diversos instrumentos de la democracia directa no implica el desvirtuar su fin encomiable, que representa la generación de estos mecanismos como un factor que busca promover el involucramiento de los ciudadanos en el conocimiento y participación de lo que se denomina la cosa pública de la cual la ciudadanía debe tener muy presente, objetivo no menor que desde los tiempos de Montesquieu, se ha identificado como un ideal que debe dar soporte a la democracia como lo refería este autor al señalar que a través del amor a la patria por medio del ejercicio y desarrollo de las virtudes republicanas, como lo señala en la siguiente cita:

¹²² Ortiz Sandoval, Luis, "Paraguay. Problemas de participación democrática directa", *Working Paper Series*, 22/2008, Centre for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/files/C2D_WP22.pdf.

¹²³ *Idem.* Altman, David, *op. cit.*, nota 108.

—*Se puede definir esa virtud diciendo que es el amor a la patria y a las leyes. Ese amor, prefiriendo siempre el bien público al bien propio, engendra todas las virtudes particulares, que consisten en aquella preferencia*”.¹²⁴

Como podemos contrastar tanto en el régimen representativo como en el de los mecanismos de la denominada democracia directa, encontraremos diversos bemoles y deficiencias que hacen que su implementación, funcionamiento y evolución deba surgir de un análisis lo más amplio posible para localizar las incidencias y la valoración respecto de su aplicación.

1.2.5.1. Revocación del mandato.

Es de señalar que los mecanismos de participación ciudadana que engendra la democracia directa, podemos englobar de forma enunciativa más no limitativa en las dos categorías siguientes:

- 1) Mecanismos proactivos, en los cuales los ciudadanos proponen, dentro de estos podemos encontrar:
 - a. Los denominados de consulta popular;
 - i. Plebiscito.
 - ii. Referéndum.
 - b. La iniciativa popular en materia legislativa.

- a) Mecanismos reactivos, que buscan modificar una situación, como por ejemplo la revocación del mandato o también llamado *recall*, del cual nos avocaremos a su análisis.

¹²⁴ De Secodant, Carlos Luís, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *op. cit.*, cita 23, p. 33.

Comenzaremos con el análisis del término revocar, que conforme al primer significado dado por el Diccionario de la Lengua Española significa dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. Y es justo en este punto que nos adentramos de nuevo en un concepto que relaciona el poder y la sociedad en la interacción del ente estatal. En efecto, al hablar de un mandato debemos relacionar el concepto de poder, por medio del cual, en un Estado, se configura una relación en la que un sujeto manda y otro obedece, referenciado a Julio Cabrera Dircio, la contextualización política en donde *—no individuo ejerce autoridad si manda en nombre del Estado*¹²⁵.

Una vez señalado lo anterior es indispensable señalar que en un Estado bajo la democracia representativa, es evidente que se prefiguran los elementos que puede se engloban en la relación derivada del mandato en el derecho privado. En éste existe un *mandato* y, en consecuencia un mandatario y un mandante. El mandatario (representante popular) contrae una obligación de ejecutar determinados actos jurídicos en nombre del mandante. En consecuencia entre estos elementos surge una relación de derecho público entre el ciudadano que deposita en sus representantes al momento de elegir a las personas que desempeñaran los actos de gobierno, vía el sufragio. Y en atención a esta figura surge un vínculo en el cual el representante es responsable ante los electores, por lo cual en caso de insatisfacción de este con en el desarrollo de las actividades de aquél, lo que quiere decir que derivada de esta relación surge este mecanismo como *—una facultad de los electores para destituir a todos o algunos funcionarios públicos de su cargo antes de finalizar su periodo*¹²⁶.

Así podemos dar diversos conceptos que engloban estos aspectos esenciales que hemos referido, respecto de la revocación del mandato, como el señalado a continuación:

¹²⁵ Cabrera Dircio, *op. cit.*, nota 5, p. 17

¹²⁶ Valdés Robledo, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Ed. Porrúa, México, 2006, Pág. 83.

*—La revocación del mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido. La revocación del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado.*¹²⁷

La anterior cita da un aspecto muy completo respecto de la revocatoria del mandato y derivado de dicha concepción podemos retomar ciertos elementos esenciales que pueden concebirse de dicho mecanismo. Asimismo, deduciremos otros aspectos que pueden sujetarse a variaciones.

1.2.5.1.1. Elementos esenciales.

Derivado de los conceptos señalados, podemos desglosar las características esenciales del mecanismo revocatorio del mandato así como cuáles de estos pueden ser sujetos de variación respecto de sus reglas técnicas de operatividad, las cuales variarán en cada orden político-social.

1.2.5.1.1.1. Naturaleza y objetivo del mecanismo revocatorio.

En este procedimiento de la democracia directa podemos encontrar como objetivo esencial, el de promover un mecanismo de rendición de cuentas que permitan la remoción de un representante electo popularmente, cuya naturaleza es de índole política. Conforme a este objetivo y naturaleza del procedimiento se generan diversos elementos que dan vida al mecanismo que influye de manera determinante en su aplicación y evolución a los diversos sistemas de gobierno.

¹²⁷ García Campos, Aláin, “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, *Quid Iuris*, México, Año 1, Volumen 1, núm. 1, 2005, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>.

1.2.5.1.1.2. Sujetos que intervienen en el proceso de la revocación de mandato.

En el procedimiento de revocación de mandato interviene diversos sujetos entre los cuales se genera una interacción para la ejecución de este mecanismo por lo que señalaremos sus características.

1.2.5.1.1.2.1. Sujetos pasivos.

Por sujeto pasivo podemos entender aquél sobre quien recaerá la resolución de remoción del cargo público, el sujeto a escrutinio y sujeto de las consecuencias jurídicas del procedimiento revocatorio. Dentro de la relación generada deriva que diversas normas técnicas de operatividad que pueden diversificar el número de sujetos objeto a revocación de mandato. Sin embargo, tiene como característica que éstos son los designados popularmente y que no pertenezcan a la rama jurisdiccional, estas premisas se pueden bifurcar y podrán variar los sujetos de revocación.

1.2.5.1.1.2.2. Sujetos activos del procedimiento revocatorio.

Para comenzar podremos decir que por sujeto pasivo podemos entender como a quien corresponde el ejercicio de la acción revocatoria. En efecto el mecanismo de revocación del mandato se basa sobre las características esenciales de ser un instrumento para la destitución de determinados representantes electos popularmente y en comparación con otros mecanismos como el *impeachment* o el juicio político. El cuerpo designado para iniciar el procedimiento así como la decisión de la remoción es el mismo cuerpo electoral que eligió al sujeto de revocación, la ciudadanía. Caso contrario el *impeachment* o el juicio político el órgano encargado del inicio y la resolución es el aparato legislativo en acción. También varía de manera determinante el supuesto que da vida al proceso de remoción, en el caso de los dos mecanismos señalados, los cargos fundamentan

y deben determinar el actuar del órgano político como encargado de decidir la procedencia o no del mecanismo; en tanto que en la revocación del mandato es determinada por un factor de percepción social, cuya formación obedece un cúmulo multifactorial de incidencia referencial variable.

1.2.5.1.1.3. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.

Derivado de los apartados anteriores, podemos encontrar que el inicio del proceso revocatorio corresponde al cuerpo electoral formado por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos político electorales. No obstante lo anterior, el inicio del procedimiento obedece a un criterio de valoración respecto al porcentaje de ciudadanos que deberán promover la convocatoria para revocación de mandato. En ese sentido son múltiples las variables que pueden desarrollarse, algunos casos se podrá determinar un porcentaje de ciudadanos en relación con el padrón electoral, otros en relación al porcentaje de votación total emitida en las elecciones próximas pasadas, incluso se puede establecer criterios de distribución geográfica de los promoventes.

Asimismo, el porcentaje para que proceda la revocatoria también obedecerá a esta variable de porcentajes de votación, en algunos casos se establecerá que la votación efectiva deberá de ser relacionada con el padrón electoral, o con la votación emitida o que sea mayor a la votación obtenida por el candidato en la elección en la que resultó electo. Lo anterior variará en cada contexto y con diversos objetivos.

En torno al tiempo, la mayoría de las legislaciones establecen un plazo al principio de los mandatos de los sujetos a revocación, dentro del cual no podrá ejercitarse este procedimiento. Lo anterior dado que es indispensable contemplar un determinado lapso el cual permita valorar el ejercicio efectivo del gobierno para que los sujetos encargados de decidir la remoción tengan elementos para su

decisión, además de evitar que los partidos políticos vencidos ocupen su fuerza electoral, posible encono y sentimientos exaltados por las recientes elecciones, utilizando su capital político para fraguar un bloqueo gubernamental a fin de desestabilizar el aparato de gobierno para el efecto de incitar este mecanismo para la deposición del gobierno entrante.

De la misma forma otras legislaciones establecen una restricción en torno a la última etapa del gobierno, lo anterior en voz del maestro Alaín García Campos, debido a que "...no tiene sentido desarrollar una consulta popular cuando ya está próxima la terminación del periodo para el cual fue electa la persona"¹²⁸. Lo anterior es entendible por factores económicos y de tiempo, así como de la inminencia de las elecciones futuras "...permitirán valorar la acción gubernativa y, eventualmente, elegir a otra persona o partido"¹²⁹. Otra restricción que pueden adoptar las legislaciones es el de limitar el ejercicio de este mecanismo por periodo gubernamental.

1.2.5.1.1.4. Bases procedimentales.

El procedimiento de revocatorio puede adoptar diversas formas en su desarrollo, pero podemos dar un bosquejo de las fórmulas que desglosaremos más detalladamente en el capítulo referente al derecho comparado.

Para comenzar podremos decir que el inicio del procedimiento revocatorio comienza con notificación a la autoridad que se quiera revocar, con los datos generales de la persona y del cargo, así como un razonamiento por el cual se quiere destituir al representante popular del cual también se le da vista para que éste manifieste lo que a su derecho convenga. Se entrega dichos documentos para el efecto de que los solicitantes inicien la recopilación de firmas, dentro de un

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

plazo preestablecido en ley, con el objetivo de reunir el número o porcentaje requerido para declare procedente el inicio del procedimiento.

Una vez reunidas las firmas necesarias, la autoridad encargada por ley convoca a votaciones para el procedimiento revocatorio, a través de comicios ordinarios o extraordinarios a los cuales se deberán realizarse en un periodo determinado de días. Lo cual implica, conforme a lo manifestado por Alaín García Campos, que los “costos económicos entre la primera opción y la segunda son significativamente distintos”¹³⁰.

Otro aspecto que resalta el autor antes citado, son las características de la documentación electoral utilizada en los comicios revocatorios de mandato. En este sentido en las boletas, comenta el autor, pueden encontrarse los siguientes elementos:

- 1) La pregunta directa sobre si se desea o no destituir del cargo a determinado funcionario; y
- 2) Una apartado que razones argumentos a favor y en contra de la propuesta de remoción.

Un factor determinante una vez que se haya conseguido la votación a favor de la destitución del cargo es la referente a quién y con qué procedimiento se designará a quien ha de ocupar el cargo público que haya quedado acéfalo. Dentro de los supuestos que pueden generarse son los siguientes¹³¹:

- 1) Convocar a nuevas elecciones para la designación de un nuevo representante popular.

¹³⁰ *idem.*

¹³¹ *Ídem.*

- 2) **En los comicios revocatorios, se realiza una elección conjunta en la que se puede designar al quien deba ocupar el cargo sujeto a remoción.**
- 3) Que la facultad de dicha designación corresponda a otro órgano del Estado, ya sea que bajo los mecanismo que el mismo sistema jurídico específica para el caso de falta de un determinado representante popular, conforme a los momentos en que suceda el supuesto.

En torno al aspecto cualitativo en relación con la votación requerida para que el mecanismo sea efectivamente procedente, también surgen una serie de variables que diversifican este aspecto. Por citar algunos ejemplos en algunos casos puede exigirse el 50% más 1 de la votación total emitida. Sin embargo, a veces pueden darse la especificidad de determinada mayoría calificada para la procedencia, el cual puede exigirse que se requiera una votación mayor al porcentaje de votación obtenido por el representante popular en la elección en la que fue electo. En otros casos se exige que el nivel de votación deba ser igual a determinado porcentaje de personas inscritas al padrón electoral. Por lo cual es de entender que cada sistema jurídico adoptará el porcentaje requerido dependiendo su contexto social y político.

1.2.5.2. Argumentos en pro y en contra de la implementación de la revocación del mandato.

Es evidente que la implementación de figuras institucionales de carácter democrático obedece a diversos factores y problemas para los cuales se pretenden aplicar y es evidente que la efectividad de su implementación también estará íntimamente ligada a esos factores. No obstante lo anterior, el estudio y análisis de las causales y las probables soluciones deben de estar sujetas a parámetros reales que les permitan adecuar e implementar dichos mecanismos, pero no deben caer tampoco en la fatalidad ni en el exacerbado realismo deben ser impedimento para generar propuestas que intenten cambiar el

comportamiento social en torno a la vida democrática de los diversos sistemas normativos. Una vez dicho lo anterior, analizaremos diversos puntos que varios autores retoman para apoyar o criticar la aplicación de la revocación del mandato como mecanismo de la democracia directa.

En primer término, los autores como el investigador jurídico Alaín García Campos, los resume de manera enunciativa que no limitativa en los siguientes puntos a favor de la democracia:

Primero.- El autor señala que a través de la democracia directa se fortalece el principio de soberanía derivada de la voluntad popular, con lo cual concordamos a plenitud. Dado que los procedimientos democráticos son el mecanismo ideal para la manifestación de la voluntad popular, por lo que los mecanismos como la revocación del mandato es un instrumento que sirve como aliciente para la participación ciudadana, su implementación de alguna u otra forma llama a la concientización de lo que se ha denominado *res pública*, lo anterior debido a que en el momento en que el sujeto realiza este ejercicio de participación ciudadana debe incitar como mínimo al cuestionamiento de el por qué debe o no debe mantener a un representante popular, lo que implica de una u otra forma a ver el desempeño del gobierno actuante, en voz del autor citado:

*—Promueve que los ciudadanos den seguimiento a sus gobernantes, se mantengan informados y jueguen un papel central en el proceso de gobierno. La posibilidad de revocar el mandato conserva viva la atención ciudadana sobre las actividades cívicas durante los periodos que transcurren de una elección a otra, pues se sabe que en cualquier momento se puede iniciar un procedimiento revocatorio.*¹³²

¹³² *Ídem.*

Asimismo, da la posibilidad a la ciudadanía de complementar el ejercicio de participación ciudadana realizado en la votación de elección del representante, dado que en aquella se votó por un objetivo, propuestas, expectativas e ideas que aún no se han puesto en marcha. Sin embargo, una vez puestas en marcha dichas políticas, el ciudadano tiene el derecho de objetar su aplicación. En efecto el otorgamiento del mandato no puede ser una **carte blanche**, para los mandatarios sino una oportunidad de gobernar con responsabilidad hacia los representados y bajo las condiciones que estos determinen y haga valer a través de su voto.

Segundo.- Podría tener como efecto en los candidatos a cargos de elección popular a sopesar, estudiar, analizar y desarrollar políticas públicas con mayor grado de tecnificación, dado que sus propuestas tendrían que tener un respaldo técnico que se traduzca en un grado de efectividad mayor, lo anterior debido a que sus propuestas pueden ser objeto de escrutinio y permanencia en su cargo sujeto a la aprobación de los ciudadanos.

Tercero.- Otro aspecto que Alain García Campos ha resaltado y nos parece de gran acierto en determinados contextos políticos y sociales es el que denomina como *válvula de escape* al mecanismo revocatorio, señalando que en algunos casos el nivel de inconformidad con el mandato de determinados representantes puede generar un descontento el cual necesita una vía de salida y de no ser el caso pueda llegar al extremo de buscar otros mecanismo más radicales para manifestar ésta, como revueltas, guerras civiles o terrorismo. Más aún cuando el mundo a traviesa por crisis sociales, económicas, ecológicas y democráticas como el caso de la *Primavera Árabe*, lo cual debe ser tomado en cuenta a fin de evitar conflictos sociales que podrían ser resueltos vía estos mecanismos de la democracia directa.

Cuarto.- La legitimidad en torno a la facultad de solicitar la responsabilidad y rendición de cuentas a los representantes populares, es tema que también ha

sido tocado por el investigador Aláin García Campos, señalando que los mecanismos como el juicio político pueden ver mermada su legitimidad dado las reticencias, los acuerdos las coyunturas entre diversos grupos políticos y económicos para incidir en la resolución de los órganos encargados de llevar a cabo estos mecanismos. Lo cual podría verse atenuado por la implementación de la revocación del mandato en el cual la votación se da manera directa y sin intermediarios que pueden sujetarse de manera más directa a los factores incidentes que permean estos grupos políticos.

Una vez analizados determinados puntos a favor de la implementación de la revocación del mandato, podemos observar los argumentos en contra.

- 1) Dentro de los argumentos en contra de la revocación del mandato se encuentra el que éste no se sujeta a las formalidades esenciales del procedimiento, que sí sucede en los mecanismos como el juicio político, como el de contradicción y defensa adecuada, así como la poca tecnicidad en la decisión asumida que se podría ver relegada en otros mecanismo cuya resolución recaiga en criterios más objetivos de dilucidación y cuyos actores tengan un nivel de profesionalización en materia política o de derecho¹³³, que valide la decisión de destitución del mandatario.
- 2) Otro argumento en contra es el relacionado con defender que la rendición de cuentas se dé de manera más efectiva es la reelección para un periodo inmediato de los representantes populares, en la ejecución de elecciones ordinarias.
- 3) Un argumento más es el relacionado con la posible merma en el sistema republicano representativo, que el investigador Aláin García Campos describe en forma precisa en los siguientes términos:

¹³³ *Ídem.*

—Contraria a la idea republicana de gobierno. Un representante es electo por la mayoría pero, una vez designado, debe gobernar para todos y no solamente para una parte del todo, aunque ésta sea la mayoritaria. Las campañas sirven para designar mediante la regla de la mayoría a quien gobernará para todos, no a quien gobernará para la mayoría. La revocación el mandato derriba esta sana idea republicana y prolonga la existencia de la regla de la mayoría más allá de su espacio limitado de existencia (las campañas y las elecciones).”¹³⁴

- 4) Respecto de los efectos que pueden causar los mecanismos revocatorios, también se han creado argumentos en contra al señalar este mecanismo como polarizador de sociedades, señalado que en él se generan encono social, crispación popular, la generación de paralogismos, opiniones sin sustento objetivo lo genera un galimatías desinformativo que puede crear una polarización riesgosa para el sistema político-electoral.

- 5) El equívoco entre el destinatario de la sanción y el responsable de la acción u omisión. Se estima que en el caso del funcionamiento del gobierno, implica varias series de interacciones, facultades y responsabilidades, por lo que en el caso de la revocación puede llegar a sancionarse con la destitución de personas equivocadas bajo el sistema de responsabilidad legal y administrativo, el cual sería difícil conocer por el grueso de la población.

¹³⁴ *idem.*

- 6) El chantaje como instrumento en contra de los representantes también se estima un riesgo en la implementación de la figura revocatoria. Ante la amenaza de iniciar el procedimiento revocatorio, ciertos grupos podrían utilizar la amenaza al representante popular para obtener ventajas o prebendas.

En este mismo sentido, la amenaza no sólo puede ser vista como un mecanismo de chantaje de ciertos grupos, sino como un mecanismo de parálisis e innovación gubernamental al verse el representante popular intimidado a tomar medias progresistas o radicales en la solución de problemas, ante la posible implementación de la revocación por la toma de dichas decisiones, lo que podría provocar que el representante electo prefiera mantener el *estatus quo* en lugar de un cambio.¹³⁵

- 7) Por último, en este desglose de puntos comparativos el tema económico se torna como una variable más en contra de la figura de la revocación del mandato. En efecto, en sí mismas las elecciones representan un gasto público para su consecución, por lo que poner en marcha este mecanismo administrativo fuera de los tiempos electorales ordinarios, representa una erogación extraordinaria que implica un menoscabo en las finanzas públicas.

Hasta aquí unos de los más destacados puntos en pro y contra de la implementación de la revocación del mandato. Con lo que concluimos este somero análisis de algunas teorías que cercan el tema de la democracia. Una vez hecho lo anterior, daremos el siguiente paso en este recorrido complejo del sistema democrático.

¹³⁵ *Ídem.*

CAPÍTULO II

DERECHO COMPARADO

Dado un breve panorama en relación con la democracia en el capítulo precedente, nos permitiremos exponer lo concerniente a la dilucidación, en el ámbito internacional, de la forma de implementación del mecanismo revocatorio. En el caso concreto nos limitaremos a señalar los casos de los estados de Colombia, Perú y Bolivia, debido a su paridad regional con nuestro país y que estimamos son los países con un mayor desarrollo normativo en materia de revocación del mandato y mayor información disponibles para su análisis. Por lo anterior nos permitimos señalar algunos aspectos destacables de la normatividad de esos tres Estados, así como los datos de orden cuantitativo y cualitativo de la procedencia del mecanismo revocatorio y de manera breve, las características para la celebración de los mecanismos revocatorios.

2.1. Democracia participativa en Colombia.

El Estado Colombiano ha desarrollado un mecanismo de participación democrática denominado voto programático el cual, a nuestro parecer, es uno de los más complejos por su estructuración normativa y procedimental. En este tenor, daremos pie a señalar la estructuración de este mecanismo.

2.1.1. Forma de gobierno y sistema político.

A partir de lo señalado en el preámbulo de este capítulo, podemos comenzar estableciendo el régimen de gobierno en el que se estructura el Estado colombiano. Así, podemos desglosar que el país caribeño se erige en una República democrática, participativa y pluralista, lo anterior con sustento en lo dispuesto por el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, que señala lo siguiente:

—ARTICULO 1º—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Llegado a este punto, hablando de democracia, podemos dilucidar que el máximo ordenamiento de Colombia establece que la democracia se ejercita través de los dos sistemas electorales democráticos, vía el sistema de representación y también de manera directa. Es decir, a través de la constante participación de la ciudadanía en la tomas de decisiones pública por medio de los mecanismos que al efecto se creen. Lo anterior se desglosa del contenido del artículo 3 de la Carta Magna colombiana, que textualmente dispone:

—ARTICULO 3º—La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

En relación con los poderes que rigen la vida del Estado, la Constitución establece en su título V que se denomina *De la organización del Estado*, una forma tripartita de división del poder, bajo las vertientes como el legislativo (Senado y Cámara de Representantes), el Ejecutivo Federal y el Judicial (art. 113 de la Constitución).

En torno a la administración pública, se establece que la suprema autoridad administrativa es el Presidente de la República. De la misma forma, que existe unidades territoriales con autonomía para la gestión de sus intereses e independencia, quienes fungen como organismos insertos en la descentralización administrativa del gobierno.

Dentro de esta descentralización se engloba las denominadas unidades departamentales o departamentos (32 departamentos y un distrito capital), distritos, municipios y territorios indígenas (art. 286 Constitucional), quienes se gobernarán por autoridades propias y administrarán recursos y podrán establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 287 Constitucional).

Respecto del sistema político podemos establecer que su gobierno es de carácter presidencial, dado que el titular del Poder Ejecutivo es electo popularmente, por la mitad más uno de los votos emitido en la elección respectiva. En caso contrario se establece el mecanismo de segunda vuelta con los dos candidatos con la votación más alta.

Sin embargo, dicho régimen presidencial tiene una característica *sui generis*, en la cual los ministros y jefes de despacho podrán ser destituidos de su cargo por la Cámara de Representantes, mediante la figura de la moción de censura, tema que veremos más adelante.

2.1.1.1. Departamentos administrativos.

En términos de la descentralización del poder en el estado colombiano analizaremos lo referente a los departamentos y municipios, aclarando que omitimos el desglose de la estructura y atribuciones de los poderes Nacionales del Presidente de la República y Congreso del Estado Colombiano, toda vez que sus integrantes no pueden ser objeto del mecanismos revocatorio del cual es la piedra angular del desarrollo de esta tesis, por lo que sólo analizamos los denominados Departamentos y Municipios, cuyos miembros pueden ser sujetos de revocación del mandato.

Una vez dicho lo anterior, podemos proseguir estableciendo que las unidades departamentales de Colombia, primera división territorial administrativa del orden desconcentrado de la rama ejecutiva, cuentan con la misma división de poderes del gobierno nacional, dado que está integrado por el Poder Ejecutivo en manos de un gobernador, un poder legislativo denominada asamblea departamental y por tribunales del orden geográfico en relación con los límites territoriales del departamento. En estos mismos términos, analizaremos los poderes que son sujetos de revocación, en el caso del departamento el relativo al poder ejecutivo cuya atribución recae en el gobernador.

2.1.1.1.1. Gobernador del departamento.

El departamento tiene el mando, como ente de la administración pública, en manos de un gobernador, el cual es electo popularmente por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de ser reelecto (art. 303 Constitucional), quien tiene las siguientes atribuciones:

A) Económicas-sociales.

- 1) Presentar proyectos y programas de corte económico sociales, ante la asamblea departamental (art. 305 quinto párrafo Constitucional).
- 2) Fomentar el desarrollo empresarial e industrial para el desarrollo cultural, económico y social, que no sean facultad de la nación o del régimen municipal (art. 305 párrafo 6 constitucional).

B) Legales-Administrativas

- 1) Cumplir y hacer cumplir la normatividad (art. 305 primer párrafo Constitucional).

- 2) Dirigir y coordinar las actividades administrativas del departamento, derivadas de la ley, promoviendo el desarrollo integral del respectivo territorio administrativo, así como las del orden nacional en términos de las atribuciones que le sean delegadas por el Presidente de la República colombiana (art. 305, segundo y tercer párrafos constitucionales).
- 3) Presentar proyectos y programas de obra e infraestructura, así como del presupuesto anual de rentas y gastos (egresos e ingresos) a la asamblea departamental, en términos del artículo 305 tercer párrafo Constitucional.
- 4) Crear o suprimir cargos públicos de las dependencias departamentales, así como los salarios de éstos. Nombrar y remover a funcionarios públicos de la administración departamental, así como designar, de entre las ternas que proponga el Presidente de la República, a los funcionarios de carácter Nacional que sean asignados para funcionar en el territorio departamental correspondiente.
- 5) Sancionar y promulgar ordenanzas de la asamblea departamental u objetar ordenanzas derivadas de éstas, por motivos de inconstitucionalidad, legalidad o inconveniencia. Así como promover la revisión ante los tribunales competentes, de los actos de los consejos municipales o alcaldes, por estimarlos contrarios a los principios señalados con antelación;
- 6) Convocar a ese órgano legislativo a sesionar en relación al tema propuesto por el gobernador.
- 7) Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales.
- 8) Realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (art. 15 Constitucional).
- 9) Celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, con la aprobación de la Asamblea Departamental.

10) De manera exclusiva, proponer ordenanzas o reformas a éstas en relación con las que pretendan decretar inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él artículo 300 décimo segundo párrafo de la Constitución Colombiana.

He aquí unas de las atribuciones más sobresalientes en manos del gobernador, lo que nos vislumbra su incidencia en el ámbito de las políticas públicas y de la consecución del bien público mediante la aplicación del orden normativo al que está sujeto.

2.1.1.1.2. Asamblea departamental.

La Asamblea Departamental funge como órgano de control político sobre la administración del departamento. Es un órgano colegiado, electo popularmente, cuya función primordial es dictar mandatos normativos de carácter obligatorio denominados *ordenanzas*. En este tenor, podemos englobar las atribuciones de éste comenzando con la transcripción del artículo 300 de la Constitución Colombiana que de manera específica señala como facultades de las Asambleas Departamentales y que son las siguientes:

A) Legislativas.

- 1) Reglamentar la prestación del servicio público a cargo del departamento.
- 2) Expedición de normas relacionadas con la planeación económica y social, de carácter financiero de crédito a los municipios, en materia de turismo, transporte, ambiente, obras públicas, vías de comunicación, así como los programas de acuerdo con la ley.

- 3) Decretar conforme a ley, los tributos y contribuciones necesarias; normas en materia presupuestaria.
- 4) Crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
- 5) Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
- 6) Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- 7) Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamental.
- 8) Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.
- 9) Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.
- 10) Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea.
- 11) Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea.

Como se puede observar, la Asamblea tiene sus atribuciones bien delimitadas y también juega un papel preponderante en el sistema de control del Poder

Ejecutivo, a través de la promoción de la denominada *moción de censura* que puede desencadenar la destitución de los miembros del gabinete del gobernador.

2.1.1.2. Del régimen municipal.

El municipio como en la mayoría de los sistemas federales, es la unidad territorial-administrativa más pequeña del Estado. En este sentido estas unidades administrativas de gobierno, en el contexto jurídico administrativo, obedecen también a una naturaleza de representación política que se configura de la siguiente forma:

- 1) Por un consejo municipal, y
- 2) Un alcalde.

Los dos poderes antes referidos tienen las facultades señaladas en el siguiente subcapítulo.

2.1.1.2.1. Consejo Municipal.

La constitución política del Estado de Colombia ha definido al Consejo Municipal como una corporación político-administrativa, de carácter colegiado y electa de manera popular por un periodo de 4 años. El cual tendrá las siguientes facultades conforme al artículo 313 de la Constitución de Colombia:

—ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
6. *Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
8. *Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*
9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*
11. *En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los*

Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia

del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Las atribuciones del Consejo son de índole política, económica, social, en materia tributaria y de infraestructura. En el ámbito del control político, al igual que a nivel departamental tiene la atribución para poder remover a los miembros de gabinete que colaboran con el alcalde.

2.1.1.2.2. Alcalde.

En cada municipio habrá un gobernador denominado alcalde, el cual es el Jefe de la Administración Pública Municipal y representante legal del municipio, electo popularmente por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato. Dentro de las atribuciones y obligaciones del alcalde se encuentran las siguientes:

- 1) Respetar y hacer valer lo ordenamiento jurídico vigente, en particular las ordenanzas y acuerdo del Consejo Municipal.
- 2) Conservar el orden público, conforme a las instrucciones del Presidente de la República y del Gobernador del Departamento en el que se localice el municipio respectivo, con el apoyo de la policía nacional a petición del alcalde.
- 3) Dirigir la estructura administrativa municipal, nombrar y remover funcionarios de sus dependencias, crear, suprimir o fusionar los empleos de aquélla.
- 4) Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

- 5) Sancionar, promulgar u objetar los acuerdos del Consejo Municipal.
- 6) Presentar informes generales de la administración al Consejo Municipal.
- 7) Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Como se observa, su función primordial del alcalde es la de proveer la ley a su máxima observancia en el ámbito administrativo local-municipal.

2.1.2. Sistema de rendición de cuentas colombiano.

En el presente subcapítulo analizaremos los diversos mecanismos de control de poder en el Estado de Colombia, que para nosotros pueden englobarse como un sistema de rendición de cuentas. Por lo que analizaremos los diversos instrumentos que el gobierno colombiano engloba para darnos un panorama general de la interacción del gobierno y sus contrapesos.

2.1.2.1. La rendición de cuentas horizontal en Colombia.

Como señalamos en el capítulo I de esta investigación, la rendición de cuentas horizontal es aquella que se da entre órganos dotados de la misma jerarquía, en que tiene como función primordial el equilibrio de poderes. En este tenor, en el sistema colombiano existe un equilibrio de poderes con la denominada figura de la moción de censura, en la cual la Cámara de Representantes puede remover a los ministros designados por el Presidente de la República, lo anterior en términos de los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia, que en lo conducente establece:

—ARTICULO 135. Son facultades de cada Cámara:

...

8. *Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.*

9. *Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción*

de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.”

De la misma forma, dicho mecanismo de remoción de funcionarios públicos es aplicado a nivel Departamental, en el que la Asamblea Departamental como cuerpo colegiado, puede promover la moción de censura respecto de los secretarios de despacho del Gobernador del Departamento Administrativo en turno. Y de la misma forma, se aplica a nivel municipal con la facultad similar del Consejo Municipal en torno a los Secretarios de Despacho del Alcalde del municipio en función (art. 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia). Como se observa en la indagación de este mecanismo de control político y de rendición de cuentas, los poderes interactúan en la remoción de funcionarios que ejercen facultades en materia administrativa en los tres niveles de gobierno.

2.1.2.2. La rendición de cuentas vertical en Colombia.

En este tipo especial de rendición de cuentas de carácter piramidal, en encontramos en primer término la que caracteriza el sistema de pesos y control político de las entidades gubernamentales en diversos nivel de jerarquización de poder. En este sentido, encontramos que el Presidente de la República como ente superior de la Administración Pública, puede suspender o destituir a los Gobernadores de las entidades departamentales, en términos de ley, como lo establece el artículo 304 del máximo ordenamiento de Colombia:

—ARTICULO 304. El Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores.

Su régimen de inhabilidades e incompatibilidades no será menos estricto que el establecido para el Presidente de la República.”

Y en este mismo orden de ideas, el Presidente y los Gobernadores podrán destituir al titular del poder administrativo en el régimen municipal en los casos y con las condiciones antes señaladas, como lo establece el artículo constitucional que transcribimos a continuación:

—ARTICULO 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.”

Hasta aquí los mecanismos políticos de rendición de cuentas en el sistema político colombiano, recordando que también establece un sistema de responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Sin embargo, no es desglosado dado que su nivel de aplicación es de carácter administrativo y el presente proyecto está

más inclinado por los mecanismos de carácter político, no sin menospreciar su innegable importancia en el entramado institucional. De manera más pormenorizada procederemos al análisis de la rendición de cuentas vertical electoral que veremos más a detalle en el siguiente subcapítulo.

2.1.3. Voto programático.

Como lo señalamos en el subcapítulo **1.2.2.4.1.2.1.**, el sistema de rendición de cuentas vertical electoral, obedece al ejercicio democrático del sufragio, como forma de manifestación de la voluntad popular para direccionar o elegir entre las diversas opciones políticas, su mantenimiento o remoción en el poder de ciertos grupos, la mayoría o minoría en los órganos parlamentarios. En este sentido cada sistema jurídico reglamenta o debe reglamentar este derecho de múltiples formas para dotar al poder ciudadano como un mecanismo de control de poder. En este sentido, es de subrayar la figura del denominado *voto programático*, que establece el orden jurídico-político del Estado Colombiano, el cual procederemos a su estudio a continuación.

2.1.3.1. Naturaleza y objetivo.

El denominado voto programático es un derecho público subjetivo, de carácter ciudadano y político, cuya naturaleza deriva de la democracia directa, el cual tiene como objetivo promover la participación de la ciudadanía en la vida pública y democrática, a través del voto como instrumento para remover a funcionarios públicos que no cumplan con las propuestas establecidas en la campaña electoral en las que el representante popular haya sido electo. Como un mecanismo de rendición de cuentas de carácter vertical electoral, y que se ejercita a través de un procedimiento reglamentado para imponer como sanción la revocación y destitución del mandatario en funciones. Lo anterior podemos sustentarlo con base en los preceptos constitucionales que rigen este instrumento ciudadano, en

primer término con lo señalado en el artículo 4º numeral 2, así como lo establecido en el artículo 6 de la Ley 134 de 1994 que señalan lo siguiente:

—ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

...

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.”

...

—ARTÍCULO 6o. REVOCATORIA DEL MANDATO. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.”

Como se observa, el voto programático está catalogado como un derecho ciudadano en relación con sus gobernantes. De la misma forma, la constitución establece la revocatoria de mandato como un mecanismo de participación popular, en términos del artículo 103 del Título IV, capítulo I denominado *De las formas de participación democrática*, de la carta magna de Colombia y del artículo 1 de la Ley 131 de 1994 *Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones*, que en lo conducente señalan lo siguiente:

—TÍTULO IV.

*DE LA PARTICIPACION DEMOCRATICA Y DE LOS
PARTIDOS POLITICOS*

CAPITULO I.

DE LAS FORMAS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.”

—ARTÍCULO 1o. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.”

Como se desprende de los anteriores artículos, es innegable la naturaleza democrática que representa este mecanismo, así como el derecho ciudadano que en él se engendra como un sistema de rendición de cuentas en relación con la gestión gubernamental de los representantes populares electos y que se ve plasmado en los motivos de exposición de la Ley 131 de 1994, reglamentaria de la revocación del mandato en Colombia, que señala lo siguiente:

—La revocatoria del mandato es un derecho de participación que otorga al ciudadano común poder para remover de su cargo a un funcionario que no ha cumplido con sus responsabilidades sin necesidad de esperar hasta la siguiente elección. En el proyecto se establecen una serie de controles que evitarán su uso irresponsable e irracional. La revocatoria del mandato estimulará una mayor responsabilidad de quienes son elegidos, promover un mayor acercamiento de los

colombianos a sus representantes y estimulará a los electores a mantener un Interés permanente en gestión que adelanten sus elegidos.

En la tesitura del texto citado, este mecanismo no sólo busca el control político de los representantes populares ante los ciudadanos, sino que pretende estimular en el ciudadano el interés respecto de la gestión de la denominada cosa pública, un fin loable que se desentraña desde la naturaleza democrática de la que hablaba Montesquieu cuando señala que es el resorte que desempeña un papel vital en el desarrollo de ésta y es su principal virtud, pero no sólo de sus gobernantes, sino la de sus ciudadanos, que es el amor a la patria y su respeto por el bien público. Lo anterior también es soportado por la Corte Constitucional de Colombia, través de diversas decisiones jurisdiccionales, en especial en la **Sentencia C-179/02 de la Revisión constitucional del proyecto de le número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, "Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático"**, en relación con la revisión constitucional del proyecto de reforma, la cual señala lo siguiente:

—En otras oportunidades la Corte ha profundizado sobre el cambio conceptual que significa la democracia participativa frente a la representativa, y en la incidencia de haber adoptado este modelo político, incidencia que no recae exclusivamente en el terreno de lo puramente electoral:

El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o

en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos”.

Otro aspecto trascendente de este mecanismo es el consistente en la vinculación que la legislación hace del voto y las propuestas o programa de campaña que el representante popular formula en su campaña electoral. En este sentido, la vinculación entre propuestas de campaña y el voto ciudadano, ejerce un mandato particularizado con consecuencias jurídicas concretas respecto del incumplimiento del mismo, lo que debe generar una certeza en el electorado que siente respaldado su voto en un mecanismo jurídico que permita vigilar y poder revocar el mandato en caso de que el mandatario no cumpla sus perspectivas. Por lo anterior la Constitución Colombiana define como voto programático esa figura de la democracia directa por esta relación vinculante entre las propuestas de campaña y el voto. Para mayor abundamiento, reproducimos otro fragmento de la exposición de motivos de la referida ley.

—La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa entre electores y elegido según la cual sólo quien han participado en la elección de un funcionario tiene el poder para removerlo de su careo...”¹³⁶

Un parte fundamental de esta vinculación y que ejemplifica muy bien esta redacción del legislador, es la referente a la homologación de derechos de elección y remoción en el que el ciudadano es quien elige y es el mismo que tiene el derecho de remover a sus representantes, como una garantía del voto en caso

¹³⁶ Sentencia C-179/02 de la Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, "Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.

de que el funcionario no realice adecuadamente sus facultades y atribuciones en relación con el programa que presentó ante la ciudadanía para la obtención del sufragio.

No obstante lo anterior, debe recalcar que el mecanismo es de naturaleza netamente política, en el sentido de que la procedencia del mismo está sujeta sólo a bases del orden cuantitativo y no cualitativo, no estableciendo más especificaciones para la emisión del voto dado que se establece que la determinación de la voluntad del elector se da con base en un juicio ante todo de carácter político, sin que se requiera de un conocimiento especializado como guía en otros procedimientos administrativos o penales del sistema de rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos. Lo que en la exposición de motivos referida podría traducirse en una tergiversación y judicialización de un procedimiento que debe ser del orden netamente de carácter político como se desprende del referido documento:

*—En el proyecto no se establecen causales para que, el mandato de un funcionario pueda ser revocado. El juicio que realizan los electores **es, sobre todo juicio político no de carácter jurídico.** El establecimiento de causales de tipo administrativo o penal obliga rían al elector a tener un conocimiento especializado sobre cuestiones técnica. Además, la experiencia de otros países ha demostrado que esta clase de causales provoca que los enemigos del elegido tengan que "inventar" un pretexto jurídico y, ha llevado a que se acuse al funcionario inocente de un delito cuando sólo razones eminentemente políticas motivan en verdad la revocatoria. Las causales, además, judicializan una controversia que debe efectuarse en el plano político.*¹³⁷

¹³⁷ *Ídem.*

Esta distinción es básica en la aplicación del mecanismo revocatorio, para el efecto de dejar en manos de la opinión pública la determinación de la procedencia o no del mecanismo de rendición de cuentas, cuestión que obedece más un aspecto de percepción ciudadana que en el elemento técnico en otros mecanismos de rendición de cuentas.

2.1.3.2. Sujetos que intervienen.

Una vez señalada la naturaleza y objetivo del voto programático, es necesario estudiar sus principios intermedios y bases procedimentales para su implementación en el contexto del Estado colombiano, desglosando los aspectos más fundamentales de dicho mecanismo. Lo anterior nos dará un parámetro de aplicación institucional que nos sirva como referente para entender los elementos cuantitativos y cualitativos que inciden en el desarrollo y puesta en marcha del mecanismo, para bien o para mal.

2.1.3.2.1. Sujeto pasivo.

Por principio, debemos analizar los sujetos pasivos que intervienen en este procedimiento de voto programático, entendiendo por éstos a las partes que pueden ser objeto de revocación del mandato. En este sentido, el artículo 259 de la Constitución y 1 y 2 de la Ley 131 de 1994, son precisos en señalar que los gobernadores y los alcaldes son los representantes populares que pueden ser objeto de revocatoria del mandato como se observa a continuación:

—ARTICULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.”

—ARTÍCULO 1o. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.”

—ARTÍCULO 2o. En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta Ley.”

Como se observa de los ordenamientos referidos, este mecanismo revocatorio está vedado de su aplicación al poder Ejecutivo Nacional, en relación con el Presidente de la República de Colombia, dejando como objeto de dicho instrumento a las entidades departamentales en manos del gobernador y municipales, a cargo del alcalde de los mismos. En este sentido, nos dimos a la tarea de buscar las razones por las cuales se estableció esta característica de los sujetos pasivos, sin embargo, de la exposición de motivos, de manera somera, se establece las siguientes razones:

—~~N~~ todo servidor público de elección popular puede ser sujeto a revocatoria del mandato. Dentro del espíritu constitucional sólo pueden serlo los gobernadores y alcaldes por ser elegidos por circunscripción uninominal y por ser mandatarios con una relación directa de cercanía con la comunidad.”

Como se observa, el razonamiento que el espíritu del legislador señaló como base para determinar los sujetos pasivos, es el grado de mayor interacción entre los

representantes populares y los gobernados de los gobernadores en los Departamento Administrativos así como de los acaldes de los municipios, dejando fuera al Presidente de la República de este mecanismo.

En este sentido la constitución colombiana es muy clara, sólo dos niveles de gobierno están sujetos al mecanismo aludido los cuales son: los ejecutivos de nivel departamental o gobernadores y los de nivel municipal, en manos del alcalde. Lo anterior está taxativamente definido en los artículos 259 de la Constitución Colombiana, que establece lo siguiente:

—ARTICULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.”

En el capítulo referente a las características del orden temporal y cualitativo veremos las condiciones para la procedencia del mismo, por lo que en este tema es suficiente para desglosar el sujeto pasivo del procedimiento.

2.1.3.2.2. Sujeto activo.

El sujeto activo en el procedimiento revocatorio es entendido como el sujeto que tiene la facultad de poder ejercitar el derecho político-electoral de destituir del cargo al funcionario público. En el caso concreto del Estado colombiano, este aspecto se bifurca en diversas variables que son las siguientes:

- 1) Los sujetos activos que pueden promover y decidir por medio de su voto y bajo las bases procedimentales, son todas aquellas personas que conforme a la ley tengan la facultad para ejercer el derecho a sufragar.

2) No obstante la universalidad en el derecho de ejercer este derecho revocatorio, en el caso concreto la ley dispone que para promover la convocatoria para la revocatoria del sujeto activo, ésta debe estar determinada por un porcentaje de ciudadanos, en el caso concreto el equivalente al 40% del total de la votación que hay obtenido el representante popular que se pretende remover. Una vez que la convocatoria para la revocación de mandato ha sido conseguida bajo este aspecto cuantitativo del sujeto activo, la ley también prevé una especificidad numérica del sujeto activo o ciudadanía que se requiere para que la decisión de revocar al mandatario sea procedente. En este sentido la normatividad requiere que la revocación sea aprobada en la elección respectiva por el equivalente al 50% más uno del total de la votación válida y que, además, el porcentaje de votación total válida emitida el día de la elección para decidir la revocación o no del sujeto pasivo no sea inferior al 55% del total de la votación válida efectiva en la elección en la que fue designado el representante popular.

Hasta aquí este análisis de la calidad del sujeto activo del procedimiento revocatorio, dado que en el siguiente subcapítulo se analizará con mayor detenimiento la función y consecuencias de la especificidad del sujeto activo.

2.1.3.3. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.

En torno del procedimiento revocatorio existen ciertas características del orden temporal, de carácter cualitativo y cuantitativo, que determinan la procedencia del instrumento, por lo que nos permitimos analizarlas en los presentes subcapítulos.

2.1.3.3.1. Características del orden temporal.

Por principio la ley establece que la revocatoria del mandato procederá siempre y

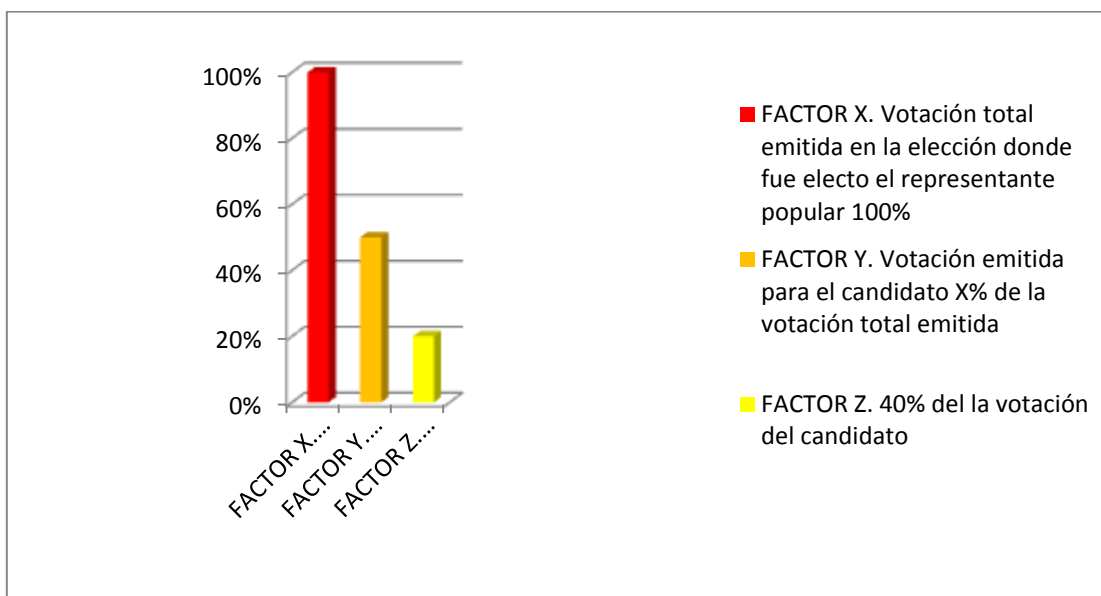
cuando haya transcurrido no menos de un año, desde que el gobernador o alcalde haya tomado posesión (art. 7 de la Ley 131 de 1994). De dicha disposición puede deducirse que promover la revocatoria antes de un año de gestión de gobierno, se traduciría en un periodo muy breve para determinar el buen funcionamiento o no de la labor gubernamental, por lo que se estimó dar un margen de un año como tiempo para que el gobierno en turno pueda mostrar a los electores su desempeño como un periodo aceptable.

2.1.3.3.2. Características del orden cuantitativo y cualitativo y su sinergia.

En este punto estudiaremos los señalamientos precisos de la norma para la procedencia de la revocatoria en términos de cantidad de los factores que inciden en la procedencia de la revocación del mandato. Para comenzar, debemos mencionar que el procedimiento revocatorio procede a petición de parte y se requiere de la firma de determinados ciudadanos para que se instrumente dicho procedimiento. Así, la ley determina que la convocatoria respectiva deberá ser firmada o promovida por un número no menor al 40% del total de los votos obtenidos por el representante popular que se pretenda remover.

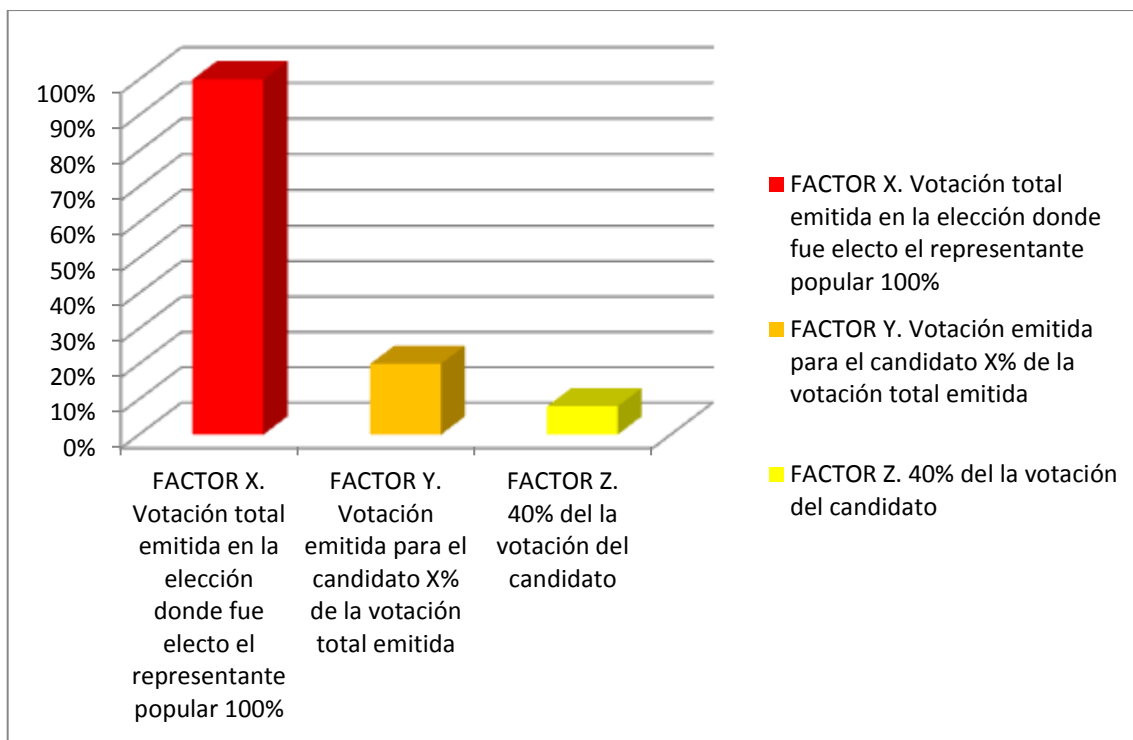
Es indispensable esta característica del orden cuantitativo dado que el porcentaje de firmas requeridas ve afectado su universo para la variabilidad de la votación para el representante popular, pero que repercuten de manera general el porcentaje al tomar como parámetro la votación próxima pasada del candidato electo respectivo. Lo cual reduce de manera significativa el porcentaje de procedencia al no tomarse como parámetro la votación total efectiva en de las elecciones referidas, lo anterior lo podemos esquematizar de la siguiente forma:

Porcentaje requerido para convocar a revocatoria del mandato



Como se observa en la gráfica anterior, el porcentaje de firmas requeridas disminuye de manera significativa en relación con el universo de la votación válida el día de la elección en que fue designado el representante. Trascendente es la variabilidad que representan el **Factor X** y el **Factor Y** en el ámbito político-estratégico para la determinación de los requisitos de procedibilidad del mecanismo. Lo anterior dado que derivado de la forma de votación variarán los porcentajes concretos para la factibilidad de la procedencia el mecanismo revocatorio, como se puede ejemplificar y que con posterioridad demostramos.

PRIMERO.- La variabilidad del Factor X y Y es de vital importancia para los grupos de poder que ponderaron a los candidatos electos antes y después de los comicios respectivos, lo anterior debido a que si el nivel de votación total efectiva es amplia, pero la votación por el candidato es mínima, implica que el representante tiene una desventaja numérica o porcentual en caso de que se le quiera remover de su encargo, como lo podemos ejemplificar en la siguiente tabla.



Como se observa, si el porcentaje de votación es alto y el porcentaje de votación del candidato es bajo, el número para promover la revocatoria sería reducido siendo más fácil de conseguir tomando como consideración que los votantes que no sufragaron por el candidato pudieran ser la mayoría del porcentaje de votación válida. Cuestión que se vería atemperada en caso de que la elección de gobernador y alcalde, en caso de no alcanzar mayoría absoluta se llevase a cabo una segunda vuelta, como acontece en el caso del Presidente de la República. Sin embargo, la elección de gobernador y alcalde sólo requiere de mayoría simple, lo que genera esta sinergia cualitativa.

Para ejemplificar estos aspectos tomaremos cifras de las elecciones para gobernador celebradas el día 30 de octubre de 2011 en el departamento de Bolívar, Colombia:

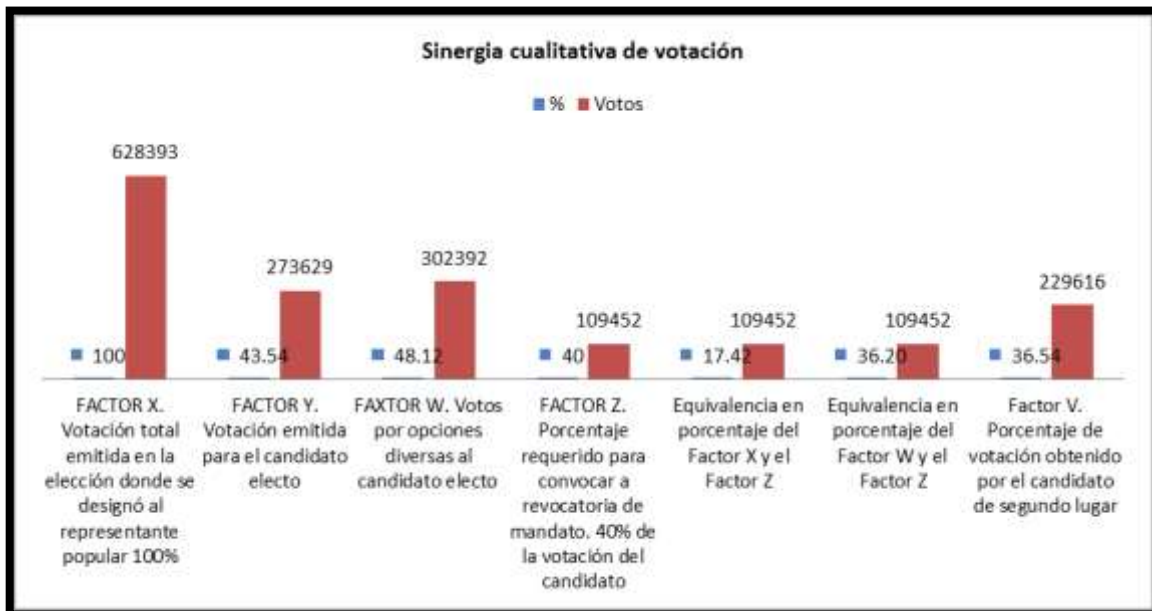
RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011
BOLIVAR

Fecha - Hora Generación
03/12/2011 - 17:28:11

Mesas Instaladas	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
4,072	4,072	100.00	1,349,061	757,984	56.18

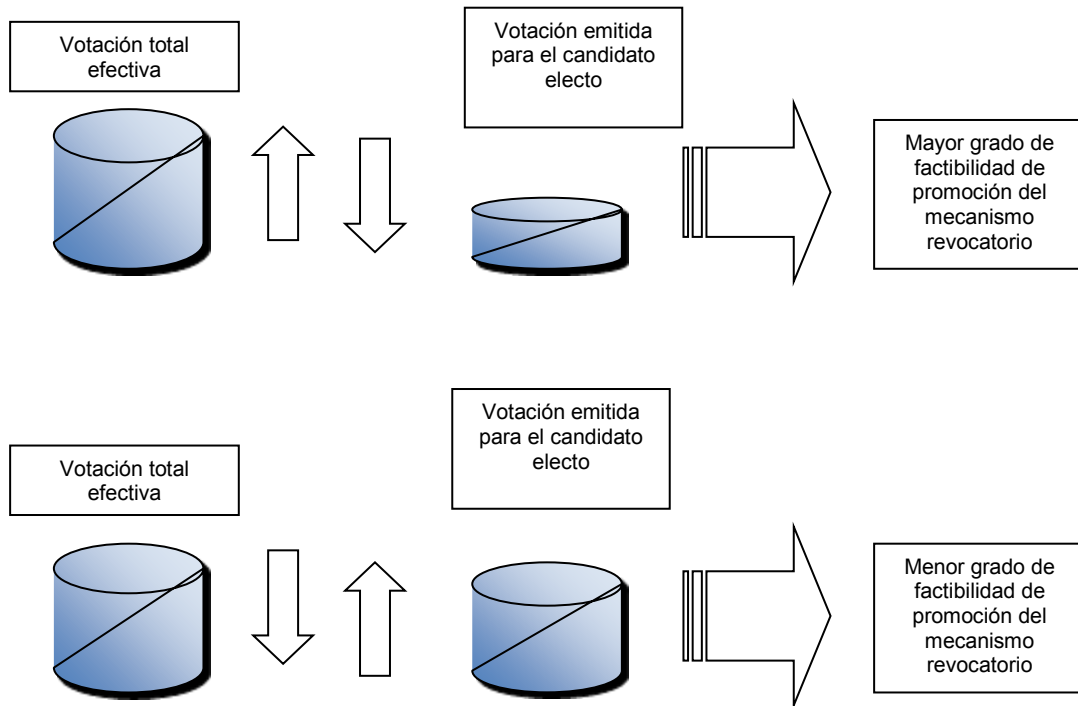
Código	Candidatos	Votos	%	Partido /Movimiento Político
004	JUAN CARLOS GOSSAIN ROGNINI	273,629	43.54	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
003	ROSARIO CECILIA RICARDO BRAY	229,616	36.54	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
001	DIONISIO MIRANDA TEJEDOR	44,172	7.02	POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO
002	JESUS LEON PUELLO CHAMIE	15,966	2.54	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
005	MERCEDES DEL CARMEN MATURANA ESQUIVIA	12,638	2.01	PARTIDO VERDE
Total Votos por candidato		576,021	75.99	
Votos en blanco		52,372	8.33	
Total Votos validos		628,393	82.90	
Votos nulos		11,900	1.56	
Votos no marcados		117,691	15.52	
Total Votos		757,984		

Lo anterior traducido en factores de sinergia político-electoral, en relación al porcentaje de votación, puede representarse en la siguiente tabla:



Como se observa, la diametralidad de la relación porcentual de la votación total efectiva y de la obtenida por el candidato electo es, o puede ser, directamente

proporcional al grado de mayor o menor factibilidad de procedencia de la convocatoria a la revocación del mandato. Es decir, a mayor porcentaje de votación y menor porcentaje obtenido por el candidato electo, mayor la factibilidad numérica para promover la revocatoria y viceversa.



SEGUNDO.- Como observamos en las anteriores gráficas también se hace patente el juego que desempeñan la ciudadanía y las fuerzas políticas opositoras que pueden incidir en el procedimiento revocatorio y vigilancia del poder ejecutivo.

En efecto, el candidato debe tratar de obtener la mayor cantidad de votos posibles, en el periodo de la campaña y jornada electoral, para el efecto de que el porcentaje requerido para la procedencia de la revocatoria sea alta y más difícil de superar, dado que a mayor porcentaje de votación, mayor será el porcentaje requerido para la procedencia del mismo.

Una vez electo el candidato, otro factor preponderante es que si el candidato obtuvo un porcentaje bajo, que represente un número menor a quienes no votaron

por él, esto representará un mayor riesgo dado que la mayoría de los electores podrán ser un factor determinante para la solicitud de convocatoria revocatoria. Por lo anterior el candidato electo deberá conseguir el consenso de los electores que no hayan votado por el representante popular y su desventaja porcentual opositora deberá convertirla en un factor coadyuvante a través del consenso.

Por lo anterior, el aspecto cuantitativo para la procedencia de la revocatoria está íntimamente relacionado con el aspecto cualitativo relativo a una estrategia político-electoral, lo que genera un cúmulo de variables en la campaña y el proceso electoral, cuyos resultados serán determinantes para la factibilidad del ejercicio de mecanismo revocatorio y, en consecuencia, podría incidir de manera preponderante en la forma en cómo el representante popular electo ejerce el poder en relación con el electorado.

Una vez analizada la parte relativa al porcentaje requerido para la promoción de la revocatoria del mandato, analizaremos el factor cuantitativo requerido para pueda ser destituido el servidor público.

Una vez llevado a cabo el procedimiento y votación para la revocatoria, señalaremos que el porcentaje de votos requeridos para la procedencia del mecanismo, una vez realizada las elecciones respectivas, genera dos condicionantes:

- 1) Que el número de sufragios válidos en el procedimiento revocatorio no sea menor al 55% del total de votación valida efectiva en la elección del representante popular sujeto al mecanismo; y
- 2) Que la destitución debe ser aprobada por el la mitad más de los participantes en el mecanismo revocatorio (Art. 11 de la Ley 131 de 1994 *Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones*).

Como podemos observar, la procedencia de la revocatoria también está sujeta a cuestiones del orden cuantitativos que puede genera una sinergia cualitativa de carácter político-electoral, con los aspectos cualitativos del voto.

En efecto, la ley plantea el requisito cuantitativo de participación electoral en la elección de la revocatoria de mandato, ya que se requiere que el total de la votación valida el día de la revocatoria, sea de mínimo el equivalente al 55% de la votación valida emitida en la elección en la que fue designado el representante popular. Desglosando lo anterior, se clarifica que la ley requiere que la revocatoria haya sido decidida por la mayoría calificada (55%) de los ciudadanos que eligieron al representante sujeto de revocación.

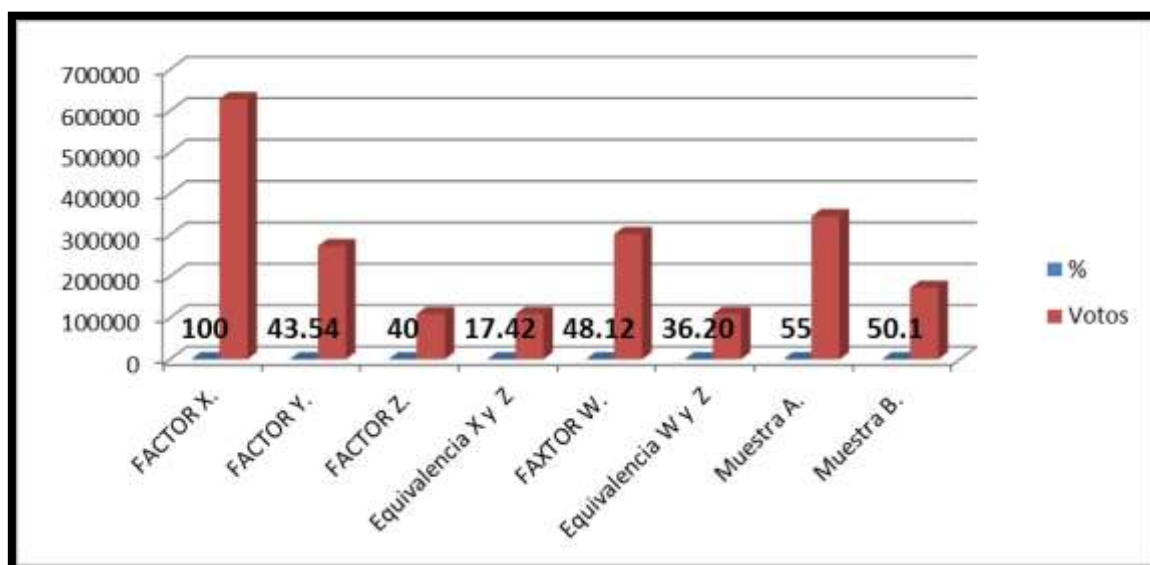
Cabe aclarar que sólo establece que sea decidida o que hayan participado en dicha revocatoria, no aprobada en sentido positivo por ese porcentaje. Lo anterior puede verse como un mecanismo que propicie la incidencia de las mayorías en las decisiones del orden público, que impida que la revocación del mandato esté sujeta a la decisión de un pequeño grupo de personas que representen la oposición del mandatario electo. Dado que especifica que en el mecanismo revocatorio deberán participar la mayoría de los ciudadanos decidieron o tomaron parte en los comicios donde fue electo el candidato sujeto a revocación. En este tenor dicha base somete la decisión a la mayoría de los participantes que tomaron parte en la decisión donde surgen al representante popular sujeto a revocación.

Podríamos resumir esta norma procedimental diciendo que lo que la ley establece es que en el mecanismo revocatorio participen y sea una decisión de la mayoría (55% del total de la votación valida en los comicios en que fue electo el representantes sujeto a revocación) y aprobada por la mayoría absoluta de esta mayoría calificada: una decisión de la mayoría (50% más 1) de la mayoría (55% votación valida).

Lo anterior podemos traducirlo a cifras y representarlos gráficamente para mayor entendimiento, para lo cual de nueva cuenta tomaremos cifras de las elecciones para gobernador celebradas el día 30 de octubre de 2011 en el departamento de Bolívar, Colombia.

RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION				Fecha - Hora Generación	
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011				03/12/2011 - 17:28:11	
BOLIVAR					
Mesas Instaladas	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
4,072	4,072	100.00	1,349,061	757,984	56.18

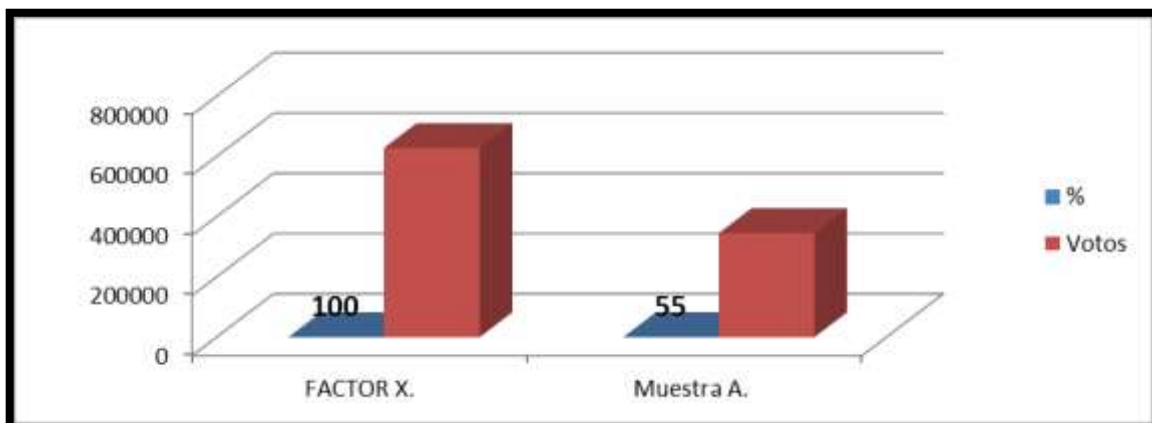
Código	Candidatos	Votos	%	Partido /Movimiento Politico
004	JUAN CARLOS GOSSAIN ROGNINI	273,629	43.54	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
003	ROSARIO CECILIA RICARDO BRAY	229,616	36.54	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
001	DIONISIO MIRANDA TEJEDOR	44,172	7.02	POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO
002	JESUS LEON PUELLO CHAMIE	15,966	2.54	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
005	MERCEDES DEL CARMEN MATURANA ESQUIVIA	12,638	2.01	PARTIDO VERDE
Total Votos por candidato		576,021	75.99	
Votos en blanco		52,372	8.33	
Total Votos validos		628,393	82.90	
Votos nulos		11,900	1.56	
Votos no marcados		117,691	15.52	
Total Votos		757,984		



En donde:

FACTOR X. Votación total (Universo) emitida en la elección donde se designó al representante popular 100%.
FACTOR Y. Votación emitida para el candidato electo.
FACTOR Z. Porcentaje requerido para convocar a revocatoria de mandato. 40% de la votación del candidato.
Equivalencia en porcentaje del Factor X y el Factor Z.
FACTOR W. Votos por opciones diversas al candidato electo.
Equivalencia en porcentaje del Factor W y el Factor Z.
Muestra A. Porcentaje de participación requerida en el mecanismo revocatorio para la validez del mismo (55% del universo).
Muestra B. Votación requerida revocar al mandatario 50% más uno de la muestra A.

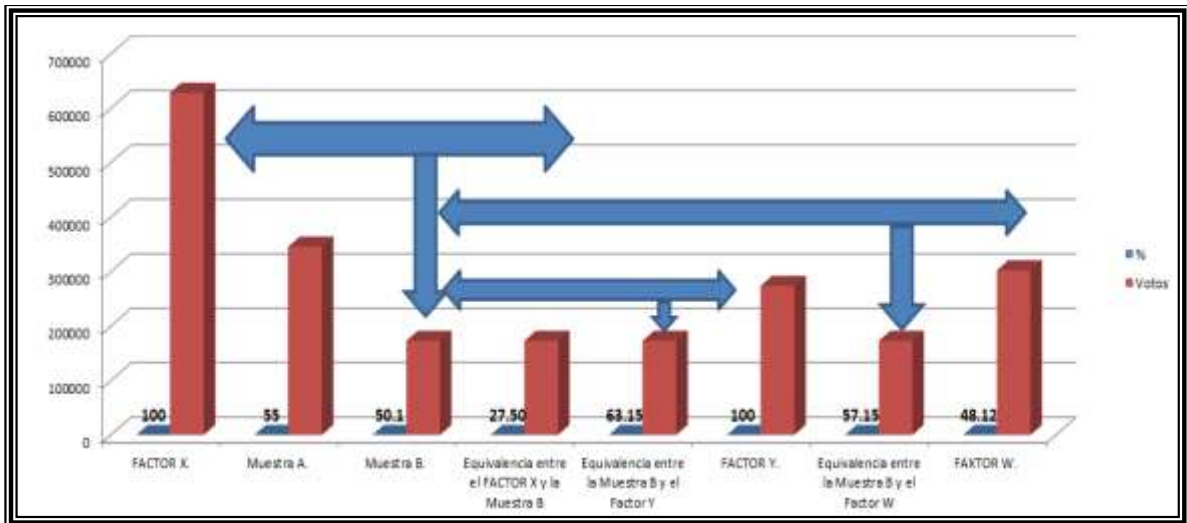
Derivado de los siguientes datos podemos realizar un análisis comparativo de mayorías, en torno a los factores que se desarrollan en este caso concreto así como la sinergia de aquéllas en el proceso revocatorio. Por ejemplo, podemos observar que la **Muestra A** representa el 55% de la votación total emitida el día de la elección (**Factor X**), es decir, una mayoría de quienes sufragaron el día de la elección.



FACTOR X. Votación total (Universo) emitida en la elección donde se designó al representante popular 100%.

Muestra B. Votación requerida revocar al mandatario 50% más uno de la **Muestra A.**

Y de ese **55% (Muestra A)**, se requiere la mitad más 1 de este porcentaje (**muestra B**) para la procedencia de la revocatoria, cuyo porcentaje equivaldría a al **27%** de la votación total emitida el día de la elección del mandatario (**Factor X**) y al **63.15%** del total de la votación obtenida por el representante popular en el proceso electoral respectivo (**Factor Y**), es decir un porcentaje equivalente a la mayoría de la mayoría de los votantes que emitieron su voto por el candidato ganador en los comicios respectivos.



Como se observa en las cifras antes citadas y las bases cuantitativas del proceso revocatorio, el sistema colombiano garantiza que la decisión de revocar a un mandatario sea a través de una mayoría simple en todos los casos en consonancia con el sistema por medio del cual se eligen a los mandatarios que pueden ser sujetos de proceso de revocación del mandato, quienes pueden ser electos igual por una mayoría simple.

Asimismo, el mecanismo pone candados para que se promueva la mayor legitimidad de los candidatos del gobierno en turno, pues como se verá, entre

más votos obtenga el candidato mayor será la dificultad para que el mecanismo revocatorio proceda. Y mientras menos apoyo mayor el riesgo de ser destituido.

2.1.3.4. Bases procedimentales de la revocación del mandato.

Una vez señalados los puntos del orden cualitativo y cuantitativo nos permitiremos mencionar cual es el procedimiento para llevar a cabo las fases del mecanismo.

PRIMERA FASE. Una vez transcurrido el periodo de un año de ejercicio del mandatario, se podrá realizar una solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular sobre revocatoria, mediante escrito ante la Registratura Nacional, con un historial que sea firmado por un número no menor al 40% del total del votos que hayan obtenido el candidato electo (Art. 64 de la Ley 134 de 1994). Asimismo, el escrito de solicitud deberá contener las razones que fundamentan dicha solicitud, las cuales podrán estar basadas en 2 aspectos fundamentales que son:

- 1) La insatisfacción general de la ciudadanía; y
- 2) Por el incumplimiento del programa de gobierno que haya presentado el representante de gobierno, en su respectiva campaña electoral.

Si bien la ley requiere que en la solicitud de revocación se fundamente las razones, éstas en ningún momento podrán ser sujetas a revisión para la procedencia del mismo. En este sentido, como se dilucida en la exposición de motivos, no se podría someter dicha fundamentación y motivación a un estricto estudio de procedibilidad, ya que el mecanismo está fundado en un carácter perceptivo de la ciudadanía, no de índole especializado como podría ser el caso de una responsabilidad penal o administrativa. Esto en virtud de que este mecanismo es de naturaleza netamente política, derivado de una percepción ciudadana, basada en múltiples formas y con diversas tonalidades de visualización de los problemas públicos o particulares. Por lo que sólo se requiere un aspecto

cuantitativo en relación con el número de sujetos que pueden promover la convocatoria.

Una vez recabadas las firmas, éstas deberán llevarse a la Registratura Civil, que validará el órgano de carácter electoral, para la verificación de la personalidad de los promotores se expidió la Resolución 1056 de 2004, la cual prevé que el registrador correspondiente, verificará que los nombres de los promoventes correspondan con las de las cédulas ciudadanas respectivas, realizando la confronta con el Censo Electoral.

Cabe recordar que al ser esta verificación de las firmas un trámite de carácter administrativo, está sujeto a recursos en materia administrativa, dentro del cual la legislación colombiana prevé la reposición de procedimiento y apelación. Sólo respecto de las formalidades de certificación de firmas sin poder extenderse al análisis de la argumentación sobre las razones de la promoción de la revocatoria.

Aprobada la solicitud y certificación de la convocatoria por la Registratura Nacional de Colombia, ésta dará la adscripción correspondiente, dentro de los 5 días siguientes informará de la misma al funcionario público de quien se pide su destitución. El mismo registrador será el encargado de coordinar a las diversas autoridades electorales del departamento o municipio correspondiente la divulgación, promoción y realización de la convocatoria (art. 68 de la Ley 134 de 1994).

2.1.3.4.1. Remoción del cargo.

Una vez realizada la votación y de conseguirse los votos necesarios para la procedencia, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República, en caso de que el sujeto a revocatoria sea un Gobernador; y al Gobernador en caso de que el que haya sido sujeto a procedimiento revocatorio

sea un alcalde, quienes procederán a su remoción, el cual tendrá carácter ejecutivo.

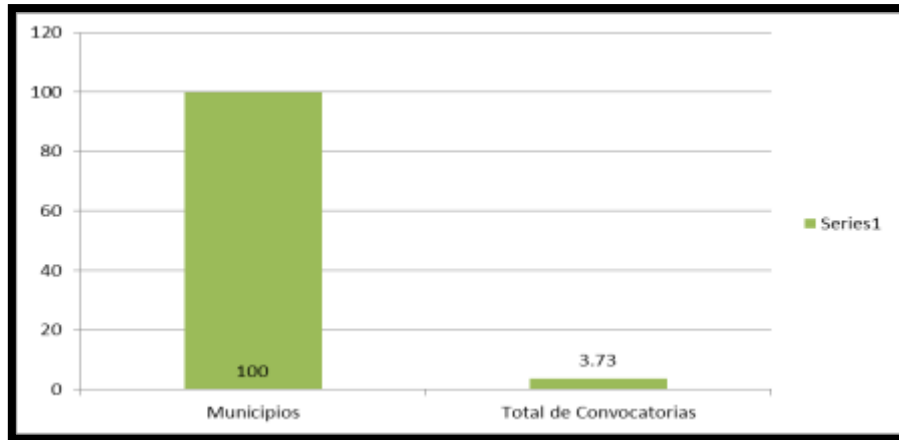
2.1.3.4.2. Renovación del cargo.

En caso de que el representante popular haya sido removido del cargo, se tendrá que efectuar una nueva elección para la selección de un nuevo representante, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hayan certificado los resultados electorales de la revocatoria correspondiente. De la misma forma la ley prevé la suspensión de elecciones en caso de grave perturbación del orden público.

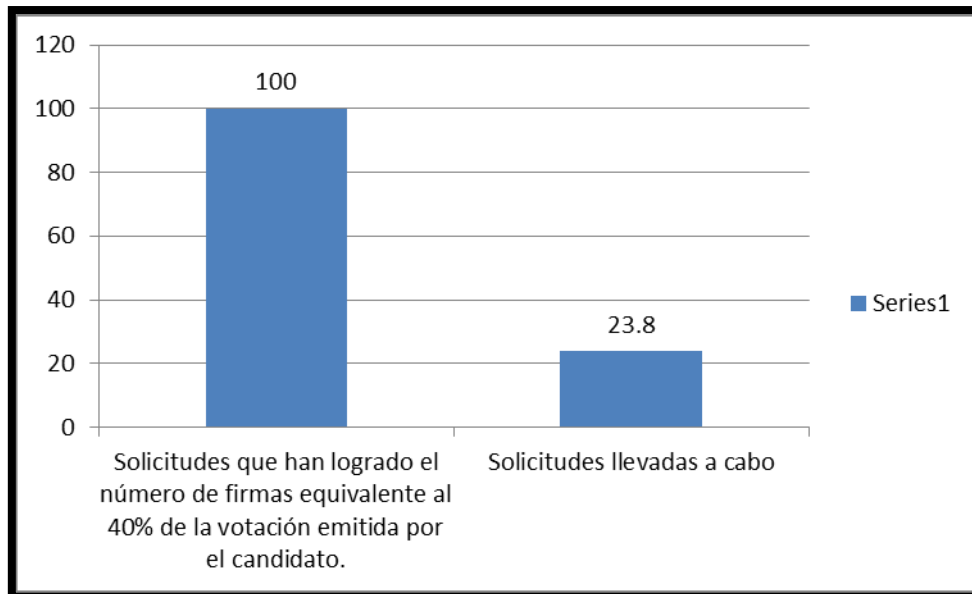
Durante el periodo de la revocatoria y las elecciones para la designación de una nueva representante, el presidente o gobernador respectivo nombrara un mandatario interino quien deberá dar cumplimiento al programa de gobierno de su antecesor revocado (art. 74 Ley 134 de 1994).

2.1.4. Análisis cuantitativo de procesos revocatorios en Colombia.

El siguiente análisis toma como rango cronológico el periodo del año 2009 al año 2010, en materia de procesos revocatorios en el Estado colombiano. En este periodo se han promovido un total del 42 convocatorias a revocatoria, de una total de 1,123 municipios, lo que representa un índice de 3.73% de procedimientos por entidades municipales. De estos 42 procedimientos, sólo 10 han conseguido el 40% de la votación del candidato sujeto a revocación, lo que representan el 23.80% del total de las revocatorias promovidas.



De ese total de 42 procedimientos iniciados, sólo 10 han sido llevados a votación, de éstas ninguna ha logrado acumular un porcentaje de votación mayor al 55% de total de la votación emitida del día de la elección correspondiente, aunque en el 100% de dichos procedimientos la votación por el sí de la revocatoria obtuvo los mayores porcentajes y por un amplio margen. Lo anterior lo podemos observar en las siguientes tablas:



Otro aspecto importante a destacar es que de los 10 procedimientos de revocación el mandato en sólo en dos casos se obtuvo una mayor votación a favor de la revocación que los votos obtenidos por el candidato en la elección en el que fue electo. En el caso del municipio de Curillo, en el departamento de Caquetá, en el que el representante popular Esneider Mayorga Corrales, obtuvo 801 (23.19% de la votación total en 2007), en tanto que en el procedimiento revocatorio quienes votaron a favor de la revocación fueron un total de 1,216; así como el caso del municipio de Polonuevo, en el departamento de Atlántico, en el cual el candidato obtuvo 3,018 y a favor de su revocación se obtuvieron 3,188 votos.

	Municipio	Votos del alcalde actual (1)	Votos por el SI
1	Regidor, Bolívar	1000	871
2	Sonsón, Antioquia	4279	1969
3	Pradera, Valle	6187	5609
4	Montelíbano, Córdoba	14214	9663
5	Somondoco, Boyacá	801	306
6	Polonuevo, Atlántico	3018	3188
7	Palmira, Valle	39532	13605
8	Libano, Tolima	4832	877
9	Curillo, Caquetá	801	1216
10	San Martín, Meta	2677	1150

	Municipio	Votos Válidos 2007 (2)	55% de la votación emitida en 2007	Total votos
1	Regidor, Bolívar	1961	1079	904
2	Sonsón, Antioquia	10222	5622	2205
3	Pradera, Valle	18902	10396	5958
4	Montelibano, Córdoba	30478	16763	10697
5	Somondoco, Boyacá	2018	1110	320
6	Polonuevo, Atlántico	7455	4100	3609
7	Palmira, Valle	102421	56332	15961
8	Líbano, Tolima	13203	7262	1020
9	Curillo, Caquetá	3321	1827	1283
10	San Martín, N	8427	4635	1226

CAQUETA : CURILLO				
Total Mesas Instaladas : 21		Total Votos por Candidatos : 3,221 (95.40%)		
Mesas Informadas : 21 (100.00%)		Votos en Blanco : 26 (0.79%)		
Potencial Electoral : 7,864		Votos Válidos : 3,221 (95.15%)		
Total Votantes : 3,454 (45.07%)		Votos Nulos : 48 (1.39%)		
		Votos no Marcados : 85 (2.46%)		
Código	Candidato	Partido	Votos	Porcentaje * (%)
007	ESNEIDER MAYORGA CORRALES	PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	801	23.19
002	WILSON REODNA DIAZ	MOVIMIENTO APERTURA LIBERAL	811	17.69
003	EFRAIN ACOSTA MONCADA	MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	548	18.87
008	GILBERTO GARAVIZ CUELLAR	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	478	13.84
006	VIVENCIO PARRA PEÑA	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	414	11.99
004	JOSE LISELDA VALENCIA HERRERA	PARTIDO CAMBIO RADICAL	236	6.83
005	LUIS ALFONSO MENESES	PARTIDO COLOMBIA DEMOCRÁTICA	184	5.33
001	JOSE MILLER CEBEÑO MUÑOZ	MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL INDIGENA	23	0.67

BOLETIN INFORMATIVO : ESCRUTINIOS ALCALDE ELECCIONES : OCTUBRE 28 DE 2007 ATLANTICO : POLONUEVO				
Total Mesas Instaladas : 28		Total Votos por Candidatos : 7,371 (94.21%)		
Mesas Informadas : 28 (100.00%)		Votos en Blanco : 84 (1.07%)		
Potencial Electoral : 10,375		Votos Válidos : 7,435 (95.28%)		
Total Votantes : 7,824 (75.41%)		Votos Nulos : 215 (2.76%)		
		Votos no Marcados : 152 (1.96%)		
Código	Candidato	Partido	Votos	Porcentaje * (%)
004	DARLING LUZ CARDENAS MARTES	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	3,028	38.57
003	ASINADAD MARTES VILLALOBOS	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL " PARTIDO DE LA U"	2,750	35.53
001	YIMIS MARÍA PEDROZA PANTOJA	PARTIDO CAMBIO RADICAL	1,368	17.48
002	NELSON MANUEL MARTES RACEDO	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	205	2.62

Como lo señalamos con antelación las referidas elecciones son atípicas, dado que en su mayoría las elecciones el porcentaje que votaron por el sí a la revocatoria

son menos que los votos obtenidos por el candidato en los comicios en que fue electo. Sin embargo, al analizar las características diferenciales entre los porcentajes de votación obtenida por los candidatos en las 10 revocatorias de mandato y el voto obtenido por la oposición, sólo nos puede referenciar que dichos casos son coincidentes en una premisa: forman parte de los casos en que el porcentaje obtenido por la oposición es mayoría que los el porcentaje de la votación total en relación con la votación del candidato sujeto a revocación. Lo cual nos arroja muy pocos datos, dado que en 9 de las 10 revocatorias el porcentaje obtenido en conjunto por la oposición es mayor al porcentaje obtenido por el representante sujeto a revocación, y sólo en dos de estos casos el porcentaje de votación a favor del sí de la revocatoria fueron mayor al porcentaje obtenido por el representante en la elección respectiva.

	Municipio	Votos del alcalde actual (1)	Porcentaje del candidato respecto del total de votación.	Votos de oposición en 2007	Puntos porcentuales de diferencia entre el % del votación del candidato y la oposición.
1	Regidor, Bolívar	1000	48.83	46.63	2.2
2	Sonsón, Antioquia	4279	38.49	51.1	12.61
3	Pradera, Valle	6187	30.7	60.74	30.04
4	Montelíbano, Córdoba	14214	44.18	49.33	5.15
5	Somondoco, Boyacá	801	38.88	58.78	19.9
6	Polonuevo, Atlántico	3018	38.57	55.63	17.06
7	Palmira, Valle	39532	35.4	50.29	14.89
8	Líbano, Tolima	4832	33.72	55.42	21.7
9	Cunillo, Caquetá	801	23.19	72.22	49.03
10	San Martín, Meta	2677	31.04	65.86	34.82

Cabe recalcar que de los 10 procedimientos revocatorios, en el 100% se obtuvo mayor votación por a favor de revocar al mandatario que por el no. Sin embargo, en ninguno de los casos pudo obtenerse el 55% de la votación obtenida en la elección del representante electo.

	Municipio	Votos Válidos 2007 (2)	55% de la votación emitida en 2007	Total votos en revocatoria	Votos por el SI	Votos por el NO	Resultado
1	Regidor, Bolívar	1961	1079	904	871	8	No revocado el mandato
2	Sonsón, Antioquia	10222	5622	2205	1969	125	No revocado el mandato
3	Pradera, Valle	18902	10396	5958	5609	93	No revocado el mandato
4	Montelíbano, Córdoba	30478	16763	10697	9663	192	No revocado el mandato
5	Somondoco, Boyacá	2018	1110	320	306	5	No revocado el mandato
6	Polonuevo, Atlántico	7455	4100	3609	3188	171	No revocado el mandato
7	Palmira, Valle	102421	56332	15961	13605	2	el mandato
8	Libano, Tolima	13203	7262	1020	877	71	No revocado el mandato
9	Curillo, Caquetá	3321	1827	1283	1216	27	No revocado el mandato
10	San Martín,	8427	4635	1226	1150	54	No revocado el mandato

Derivado de los datos anteriores podemos desglosar que el factor determinante para la no procedencia de la revocatoria, a pesar de ser aprobada por la mayoría de los votantes, es que el nivel de votación fue bajo en relación con el porcentaje requerido.

Lo anterior puede servir de parámetro para dilucidar los factores que influyen en el aumento o disminución de la participación ciudadana en los procedimientos revocatorios.

2.2. Democracia participativa en Perú.

Otro de los países en América Latina que dentro de su marco político-normativo existe la revocatoria del mandato es la República de Perú. En efecto el artículo 2 de su Constitución establece como derecho fundamental que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

2.2.1. Forma de Gobierno y sistema político.

El Estado peruano se define como unitario y descentralizado que forma una República democrática, representativa, con un sistema de división de poderes. Sus órganos de gobierno son el Poder Legislativo (unicamaral), el Poder Ejecutivo y el Judicial.

El presidente es electo por la mitad más uno de los votos en la elección respectiva, por lo que la segunda vuelta es instrumentada en dicha elección en caso de que el candidato vencedor no haya obtenido la mitad más uno de los sufragios. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones (Art. 112 de la Constitución).

La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo y a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo. El Consejo se reúne periódicamente para sesionar, y los acuerdos se toman por mayoría.

Es de señalar que el **sistema constitucional de Perú establece una responsabilidad solidaria de los Ministros respecto de los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.**

Existe la figura de la moción de censura por medio de la cual el Congreso puede promover la renuncia del Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros. Ésta debe ser presentada por no menos del 25% del número legal de

congresistas y aprobada por voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

Su división política y territorial está integrada por 25 gobiernos regionales con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y se conforma con un consejo regional como órgano normativo y fiscalizador. El Presidente como órgano ejecutivo, y el consejo de coordinación regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades.

El consejo regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley siguiendo un criterio de población electoral.

El presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del consejo regional son elegidos en la misma forma y por igual periodo. **El mandato de dichas autoridades es revocable.**

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el concejo municipal como órgano normativo y fiscalizador y la alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos y su mandato es revocable.

2.2.2. La rendición de cuentas vertical en Perú.

El Estado peruano también engendra un sistema de rendición de cuentas vertical electoral, que obedece a un ejercicio democrático del sufragio como forma de manifestación de la voluntad popular que le permite a la ciudadanía direccionar o elegir entre las diversas opciones políticas, el mantenimiento de éstas así como la remoción del poder de ciertos grupos, la mayoría o minoría en los órganos parlamentarios. Lo anterior bajo la modalidad de la denominada revocatoria del mandato que analizaremos en el siguiente apartado.

2.2.3. Revocación del mandato.

En seguida procederemos a señalar los puntos básicos de la revocatoria de mandato en el sistema jurídico en Perú.

2.2.3.1. Naturaleza y objetivo.

La revocatoria del mandato es un derecho y un mecanismo de participación política por la vía electoral, como mecanismo para la rendición de cuentas y control de determinados representantes populares por medio del cual se puede determinar la remoción encargo de los mismos. Enfatizamos que este instrumento es un mecanismo electoral que la legislación peruana concibe el derecho constitucional a la insurgencia, por el cual se legitima la denominada desobediencia civil ante un gobierno usurpador, conforme a lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución del Estado Peruano, que señala lo siguiente:

—Artículo 46°.- Gobierno usurpador. Derecho de insurgencia

Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes.

La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional.

Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas.”

Por lo anterior se hace patente remarcar el carácter electoral de la revocatoria del mandato y como el mecanismo complementario de la democracia colombiana como instrumento de control junto con el los derechos de elección, de iniciativa legislativa y de referéndum, en contraposición del mecanismo de insurgencia como control del poder por actos contrarios a la Constitución y a las leyes.

2.2.3.2. Sujetos que intervienen.

Ahora toca el estudio de los sujetos quienes intervienen en el procedimiento revocatorio así como las características específicas de cada uno para la procedencia de dicho instrumento de participación ciudadana.

2.2.3.2.1. Sujeto pasivo.

Dentro de los sujetos pasivos sobre quienes recae la resolución de la revocatoria del mandato encontramos a los denominados Alcaldes y Regidores, conforme al artículo 194 de la Constitución, que señala lo siguiente:

“Artículo 194°.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el concejo municipal como órgano normativo y fiscalizador y la alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, vicepresidente, miembro del parlamento nacional o presidente del gobierno regional; los alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.”

Como se puede desglosar, dichas autoridades son regionales y locales que detentan el poder ejecutivo en ese nivel de gobierno, quedando excluido el Presidente de la República de Perú.

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos o Ley N° 26300, establece como sujetos de revocatoria a los Presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales. Asimismo, a jueces de paz, quienes son electos popularmente, conforme al artículo 20 de dicha normatividad que reproducimos a continuación:

—Artículo 20°.- La Revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a:

a) Alcaldes y Regidores

b) Presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales.

c) Jueces de paz que provengan de elección popular.”

En este contexto, podemos observar que la revocatoria de mandato abarca los ejecutivos regionales y locales, así como un sector del poder judicial que es electo por la ciudadanía como los jueces de paz.

2.2.3.2.1. Sujeto activo.

En este apartado definiremos quienes pueden hacer uso de este mecanismo de la democracia participativa, como sujetos activos para la promoción de la revocatoria. Una vez dicho lo anterior, en este como en el caso colombiano, se establece un número determinado porcentaje de personas que promuevan este mecanismo.

En este caso se requiere haber alcanzado el número de adherentes a la promoción de revocatoria de mandato del equivalente al veinticinco por ciento de electores de sus respectivas circunscripciones, calculadas sobre la base del último padrón de electores aprobado para las elecciones regionales y municipales respectivas.

2.2.3.3. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.

Otro de los aspectos relevantes es la determinación de los plazos para llevar a cabo el procedimiento revocatorio, así como de los aspectos cuantitativos para la procedencia de este instrumento democrático, para establecer los parámetros y sus posibles sinergias en el desarrollo éste.

2.2.3.3.1. Características del orden temporal.

En torno al término para la presentación de la iniciativa de revocación del mandato

la Ley número 26300, en su artículo 21 establece que la misma no podrá presentarse ni en el primer ni en el último año de mandato de los representantes populares sujetos a revocatoria, en este contexto veremos que los cargos ejecutivos regionales y locales sujetos a revocatoria son de 4 años, por lo cual la solicitud sólo podrá presentarse en los 2 años intermedios del cuatrienio de los respectivos cargos.

2.2.3.3.2. Características del orden cuantitativo y cualitativo y su sinergia.

Respecto de las características cualitativas de la promoción de la revocatoria la ley determina que éstas no son determinantes para la admisión de la misma, señalando que la solicitud de revocatoria que se refiere a una autoridad en particular debe ser fundamentada y pero no requiere ser probada. Así lo determina el artículo 21 de la Ley número 26300 que señala:

“Artículo 21°.- Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. La consulta de revocatoria sólo procede una vez en el periodo de mandato, excluyendo la posibilidad de presentarla en el primer y el último año, salvo el caso de de (sic) los jueces de paz.

La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada.

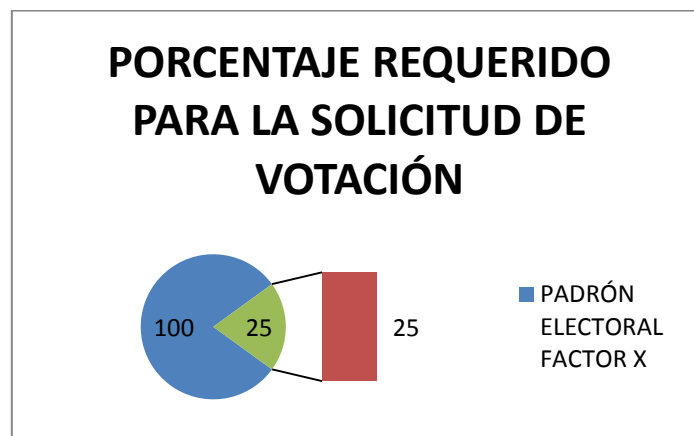
El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), convoca a consulta electoral que se efectúa dentro de los noventa (90) días siguientes de solicitada formalmente.”

Como se desprende del citado precepto, la solicitud puede ir fundada pero ésta no será motivo para la negación de la solicitud.

Otro aspecto sí se requiere de un proceso de verificación es el de verificación de adherentes ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) al amparo del artículo 10 de la Ley 26300. Conforme a dicho precepto se permite un plazo adicional de hasta treinta días para que los promotores completen el número de adherentes requerido, en caso de no haber alcanzado el número necesario dentro del proceso de verificación.

Como señalamos en el apartado anterior se requiere haber alcanzado el número de adherentes a la promoción de revocatoria de mandato del equivalente al veinticinco por ciento de electores de sus respectivas circunscripciones, calculadas sobre la base del último padrón de electores aprobado para las elecciones regionales y municipales respectivas.

Como se observa aquí el factor Y, que podemos señalar como el número necesario de firmas para la procedencia, es relacionado con el padrón electoral, por lo que el nivel de votación obtenido por el candidato sujeto a revocación en las elecciones en que fue electo no repercute de manera directa en la procedencia o improcedencia del mecanismo. Sin embargo, sí incide de forma indirecta dado que a mayor votación del candidato menor el riesgo de que el mecanismo proceda, siempre y cuando mantenga un nivel de aprobación suficiente; de lo contrario la sinergia entre la baja votación y la aceptación después de la elección puede ser el factor para la procedencia de la solicitud de revocación.



Para la remoción del cargo se requiere la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando el nivel de votación haya sido por lo menos del 50% del padrón electoral.



Como lo referimos esta incidencia de porcentajes afecta de manera crucial para el desarrollo de las elecciones y la posible revocación del mandato. Como observamos en la tabla anterior, el padrón electoral determina el parámetro numérico para poder promover la revocatoria, que requiere del 25% de dicho padrón.

Una vez verificada dichas firmas y la solicitud sea procedente se llevará a las urnas la decisión, en este caso para la validez del proceso revocatorio se requiere de una votación mínima equivalente al 50% del total del padrón electoral. Comprobado este porcentaje de votación, se requerirá para poder revocar al funcionario del 50% más uno de la votación, equivalente como mínimo al 25% más 1 del total el padrón electoral.

2.2.3.4. Renovación del cargo.

En torno al procedimiento de sustitución del mandatario revocado, la ley establece un sistema de escalonamiento y selección colegiada como mecanismo para tal efecto, el cual se da bajo los siguientes supuestos:

- 1) Tratándose del presidente regional lo sustituirá el vicepresidente regional.
- 2) El vicepresidente regional, se elegirá a quien resulte electo por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros.
- 3) Cuando se revoquen simultáneamente al presidente regional y vicepresidente regional, los suplirán quienes resulten elegidos por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros.
- 4) Al consejero regional, al correspondiente accesitario.
- 5) Tratándose del alcalde, al primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a que pertenece la autoridad revocada.
- 6) Tratándose de un regidor, al correspondiente suplente en la lista electoral a que pertenece el regidor revocado.

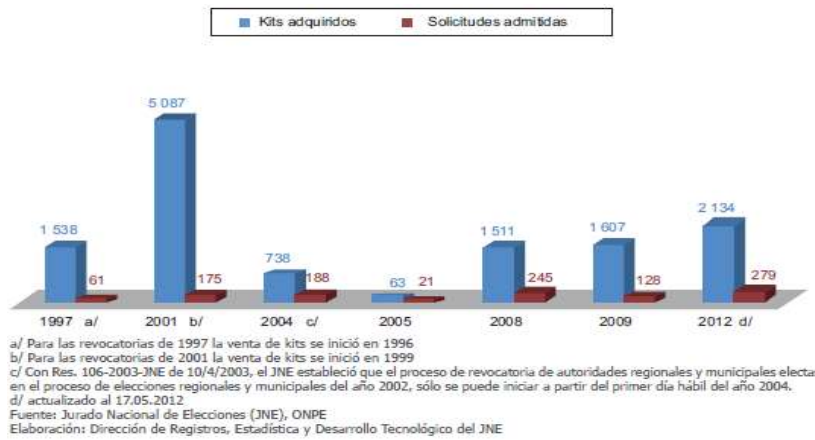
Así, la elección se da con base en un orden de escalonamiento y de elección bajo el orden de prelación en relación con la corriente política del representante popular electo.

2.2.4. Análisis cuantitativo de procesos revocatorios en Perú.

Para analizar algunas cifras respecto a la procedibilidad y características en la aplicación del sistema revocatorio analizaremos las estadísticas dada por el Jurado Nacional de Elecciones, órgano electoral del Estado de Perú, en las cuales nos desglosa el fenómeno de forma ilustrativa.

Para comenzar nos da los parámetros dados en torno al porcentaje de solicitudes de revocatoria del mandato que han sido procedentes y el porcentaje de las que fueron negadas.

Tabla 138

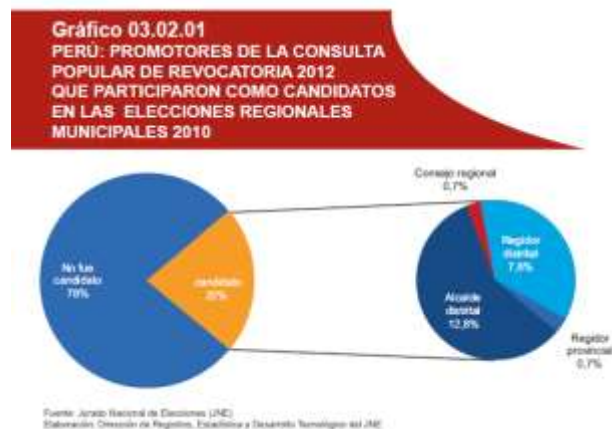


Como puede verse, el porcentaje de solicitudes de revocatoria procedentes y que reúnen las firmas requeridas siempre ha sido menor al de las negadas. Siendo que el mayor porcentaje de solicitudes procedentes fue en el año 2015 con un equivalentes al 33% del total de las solicitudes; el menor en 2001, con sólo 3.44% aprobadas.

En cuanto a las características de los promotores de las consultas revocatorias, en donde dichas cifras pueden ser irregulares debido a que es de suponer que muchos políticos promotores de los mecanismos puedan ocultar su intervención en el mecanismo. Sin embargo, el hecho de que el jurado haya podido determinar la incidencia de algunos de ellos es un dato sin duda relevante¹³⁹.

¹³⁸ Estadísticas. Consulta Popular de revocatoria de autoridades regionales y municipales 2012, Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones de la República de Perú, p. 18.

¹³⁹ *Ibidem*. Estadísticas, p. 26.



En las cifras anteriores nos refleja que el 22%¹⁴⁰ de los mecanismos fueron promovidos por candidatos a elecciones populares, en su caso y de manera lógica por la oposición. Otro aspecto relevante es que del porcentaje de promotores de las iniciativas, el 24% tiene alguna filiación partidista, lo que demuestra que como es evidente un porcentaje de promotores de los mecanismos revocatorios deviene de las facciones políticas en pugna por el poder.

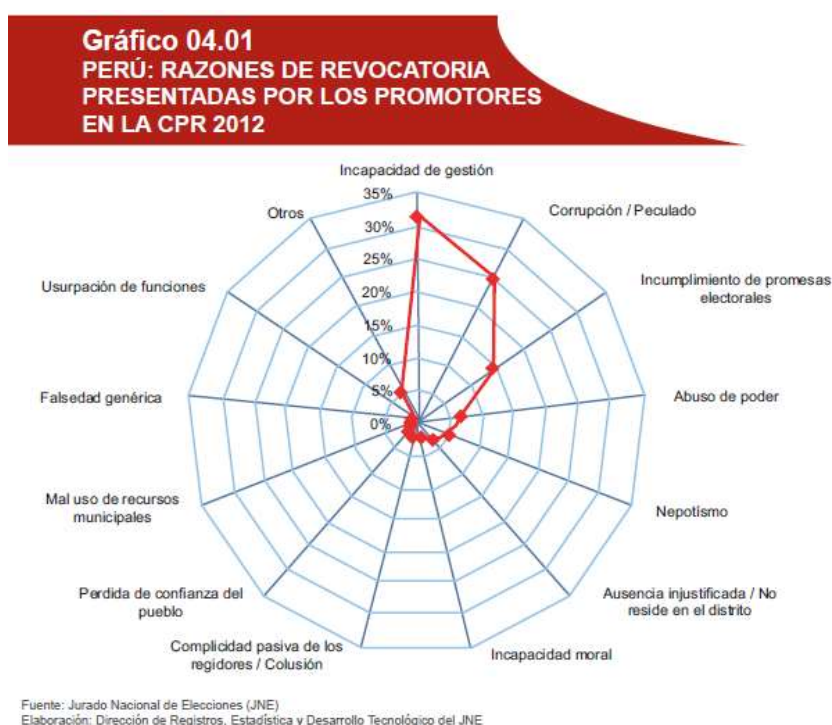
Dándonos parámetros para identificar las causas por las que se promueven las solicitudes de revocatoria de mandato, el Consejo se dio a la tarea de analizar y clasificar las razones esgrimidas por los solicitantes de las revocatorias, que identifiqué en los siguientes grupos:

- 1) Incapacidad de gestión;
- 2) Corrupción / Peculado;
- 3) Incumplimiento de promesas electorales;
- 4) Abuso de poder;
- 5) Nepotismo;
- 6) Otros;
- 7) Ausencia injustificada / No reside en el distrito;
- 8) Incapacidad moral;

¹⁴⁰ *Ídem.*

- 9) Complicidad pasiva de los regidores / Colusión;
- 10) Pérdida de confianza del pueblo;
- 11) Mal uso de recursos municipales;
- 12) Falsedad genérica; y
- 13) Usurpación de funciones.

El porcentaje de razones en cuando a la revocatoria de mandato puede observarse en la siguiente gráfica:

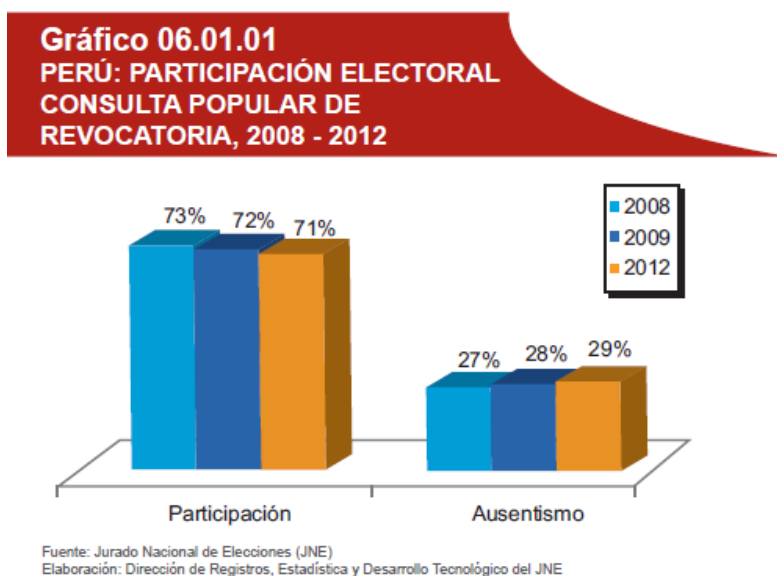


Como se observa el mayor y primer motivo para la promoción de las revocatorias es la incapacidad de gestión con 32%, seguido de la corrupción y el peculado con 25%, y en tercer lugar el incumplimiento de promesas de campaña con 15%¹⁴¹. De lo anterior se deduce que dentro de las labores administrativas y de cumplimiento de labores de gobierno, en materia de eficacia y efectividad gubernamental es donde se aglutina el descontento popular ya que sumados estos dos factores de

¹⁴¹ *Ídem.*

opinión dan un total de 47%. Por otro lado la corrupción y peculado que tiende a ser relacionado con el abuso del poder cuenta con 25%.

Pasando al aspecto participativo, una vez realizada la revocatoria encontramos que en su mayoría los mecanismos han obtenido un porcentaje alto de votación superando el 50% de votación en relación con el padrón electoral, como se puede observar en la siguiente tabla¹⁴²:

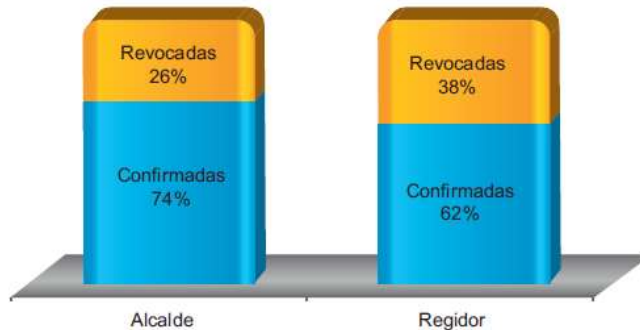


Como se observa el porcentaje de participación superó los 70% de votación en 2008, 2009 y 2010, mientras que el ausentismo no superó la barrera del 29%. Abundando en lo anterior y como veremos a continuación la mayor participación ciudadana sirvió para en su mayoría confirmar los cargos de los sujetos a revocatoria, como se observa en la siguiente gráfica relativa a los datos de 2012¹⁴³.

¹⁴² *Ídem.*

¹⁴³ *Ibidem*, p. 28.

Gráfico 06.02.01
PERÚ: CONSULTA POPULAR DE
REVOCATORIA 2012 AUTORIDADES
REVOCADAS Y CONFIRMADAS, SEGÚN CARGO

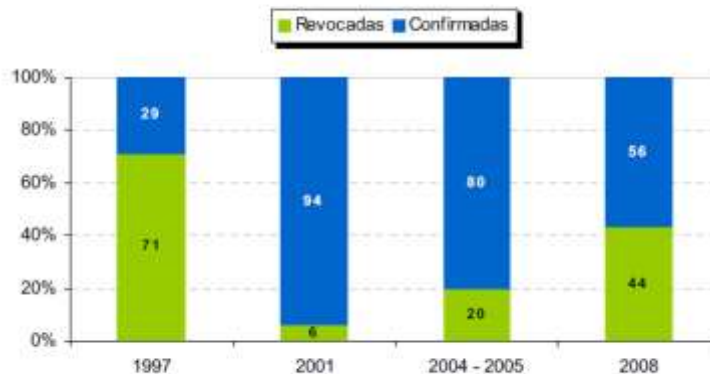


Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
 Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE

Como se puede ver más del 60% de los sujetos a revocatoria en el 2012 fueron reafirmados en sus puestos. Lo que indica que la mayor participación en las consultas para revocatorias favorecieron la permanencia de los representantes populares¹⁴⁴.

Gráfico N° III.3

PERÚ: AUTORIDADES CONFIRMADAS VS AUTORIDADES REVOCADAS,
1997 - 2008



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
 Elaboración: JNE - Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico.

Sin embargo, esos parámetros fluctúan, como se puede observar de las elecciones para revocatoria de mandato donde el porcentaje de autoridades revocadas en el año 2008 representó el 44%, en 2005 el 20%, 2001 el 6% y en 1997 el 71%.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 35.

En este sentido, veremos que las fluctuaciones son disímiles, no obstante esto podemos deducir un fenómeno político que haya incidido en la variación de procedencia de los mecanismos de revocación del mandato tan amplia en el periodo de 1997 y 2001, ya que en dicho lapso se estableció el denominado *Fujimorato*, que abarcó del 28 de julio de 1990 y el 21 de noviembre del 2000, cuyo eje de gobierno claudicó después de su elección en el año 2000 tras la última crisis motivada por evidencias de los actos de corrupción efectuados durante su gobierno por Montesinos, su más leal asesor, viéndose obligado a convocar nuevas elecciones presidenciales así como como para el Congreso. Por lo anterior se hace evidente el descontento de la población con los representantes populares en todos los ámbitos en el año de 1997 y de la misma forma como lo vimos en las estadísticas, la incidencia de los miembros opositores al régimen contribuyó al incrementos de los mecanismos revocatorios.

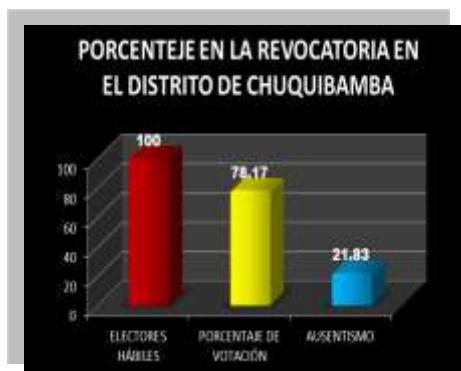
En este contexto, la dimisión de Alberto Fujimori y la elección de un nuevo presidente, Valentín Paniagua generó una estabilidad política que apaciguó el descontento ciudadano y las oposición encontró el fin del *fujimorato*, por lo que se deduce que estos son los factores de incidencia en la amplia variación de revocatorias de mandado promovidas y el gran número de autoridades revocadas.

Como se podrá observar después de ese periodo y del año 2001, se visualiza un incremento gradual en las revocatorias de mandatos y se eliminó la drástica fluctuación ocurrida antes del *fujimorato* y después de él.

En este contexto, tomaremos las elecciones de 2008 en las cuales, después del *fujimorato* se observa el mayor porcentaje de autoridades revocadas con un 44% de revocaciones de mandato.

En este contexto, podremos revisar la sinergia de algunos porcentajes de votación de algunas elecciones en los distritos de Perú, como las celebradas en el distrito

del Distrito de Chuquibamba, provincia de Chachapoyas del departamento del Amazonas, conforme a los siguientes porcentajes de votación¹⁴⁵:



El porcentaje de participación ciudadana superó en 28.17%, más del requerido para la validez del revocatoria que es del 50%, y sólo se llegó al 21.83% de abstencionismo. En este sentido una vez realizada la consulta se puede observar que el porcentaje requerido para que poder revocar al representantes popular se superó por un 8.80% de la votación.

En otro caso en el cual no procedió la revocatoria es el del distrito de Varela, de la provincia de Bongora en el departamento de Amazonas, con las siguientes cifras:

¹⁴⁵ Estadísticas III. Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2008, Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones de la República de Perú, p. 14.

En esta gráfica se puede observar el porcentaje de votación supero en un 28.31% el porcentaje de votación requerida. Mayor al porcentaje de abstención.

Ahora bien, en lo que respecta los porcentajes de votación de elección veremos que entre el porcentaje a favor de la revocatoria (44.40%) y en contra (50.53%) sólo lo superó el segundo por un 6.13%.



2.3. Aspectos relevantes del mecanismo revocatorio en Bolivia.

—El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).”

Artículo 8. I. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

En Bolivia el mecanismo revocatorio está inserto en las bases Constitucionales que establecen la facultad del pueblo para ejercer su soberanía de forma

directa o delegada (art. 7 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. De la misma forma su forma de gobierno adoptada democrática participativa y directa a través de los mecanismos como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa conforme al artículo 11 que establece lo siguiente:

—**CAPÍTULO TERCERO: SISTEMA DE GOBIERNO**

Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.

2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley.”

El sistema político adoptado es el presidencial, el cual establece la reelección del Ejecutivo por una sola vez, conforme al artículo 168 constitucional. En cuanto a la elección del Presidente se establece que se requiere de la mitad más uno de los votos válidos en la elección respectiva o en su defecto el 40% siempre y cuando exista una diferencia de 10% entre el primer y el segundo lugar. En el supuesto de que no se satisfaga ninguna de las causales de elección se procederá a la segunda vuelta con los dos candidatos punteros y ganará quien obtenga la mayoría relativa en este segundo procedimiento comicial.

Las Ministras y los Ministros de Estado son designados y removidos por el Presidente.

Un aspecto relevante del sistema presidencial de responsabilidades se establece que el Presidente del Estado cesará en su mandato por muerte, por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plu-Constitución Política del Estado Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; **por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal**, y por revocatoria del mandato.

2.3.1. Sujetos del procedimiento revocatorio.

Dentro de los sujetos pasivos sobre quienes recae la revocatoria de mandato encontramos a los asambleístas del órgano legislativo, el Presidente de la República y en general toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial (Art. 240.I Constitucional).

Como sujeto activo para iniciar el procedimiento revocatorio es la ciudadanía a petición de partes, de acuerdo al porcentaje establecido en la ley, cuestiones que abundaremos más adelante.

2.3.2. Características del orden temporal y cuantitativo en la revocación del mandato.

Para la promoción de la revocatoria del mandato encontramos que la Constitución de Bolivia establece que esta no podrá promoverse si no ha transcurrido al menos la mitad del periodo del encargo y tampoco en el último periodo de gobierno (Artículo 240. I. de la Constitución Boliviana). En el caso concreto el Presidente de la República Boliviana establece un periodo Presidencial de 5 años, podemos definir que la revocatoria sólo puede ser promovida en a partir de los 2 años seis meses de gobierno y el cuarto año. Lo cual delimita el derecho a ejercitar la revocatoria a un plazo de 1 año seis meses de periodo presidencial.

PLAZO PARA LA PROCEDENCIA EL MECANISMO REVOCATORIO.				
1er Año de gobierno	2o Año de gobierno	3er Año de gobierno	4o Año de gobierno	5o Año de gobierno
No procede			Procede	No procede

No procede	Procede

Este es el principal componente de carácter temporal de la revocatoria del mandato en Bolivia.

En cuanto a las características de la solicitud de revocatoria no se establece ninguno más que el de reunir las firmas requeridas.

Por lo que respecta al orden cualitativo es de señalarse que la Constitución de Bolivia establece que la solicitud de revocatoria deberá realizarse por el equivalente al 15% del padrón electoral, dejando las características de la

procedencia de la revocatoria una vez realizada la consulta a la ley reglamentaria.

Como ejemplo podemos señalar el procedimiento revocatorio del Presidente Evo Morales Ayma, por el cual el Congreso Nacional, sancionó la Ley N° 3850 de 12 de mayo de 2008, por medio de la cual se establecen las bases para el procedimiento revocatorio.

En dicha Ley se establecen los parámetros cualitativos para la procedencia de la revocatoria del mandato, señalando en su artículo 2 y 8 que procederá la revocación del mandato en los siguientes supuestos:

- 1) Una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria (53,740%), y;
- 2) Un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria (1.544.374 votos).

La ley también definió las bases para la formulación de la pregunta a realizar al electorado, que fue la siguiente:

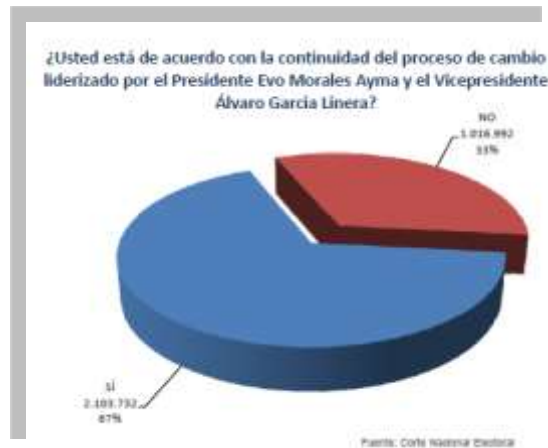
“ARTÍCULO 6.- (PREGUNTA PARA LA REVOCATORIA DE MANDATO POPULAR DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA). La pregunta a realizarse en el Referéndum Revocatorio de Mandato Popular Nacional, será:
¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?”

En este caso nos parece que la pregunta contiene una adjetivación de la gestión del presidente que puede incidir en el electorado, ya que al catalogar la orientación gubernamental como **un cambio** está realizando una calificación impronta e inadecuada en la interrogante, ya que el mandato no puede ser calificado de cambio o retroceso u cualquier calificativo, sino simple y llanamente debió referirse al mandato, el ejercicio del encargo o desempeño ya que dichas palabras no contiene ningún calificativo que pueda deducirse.

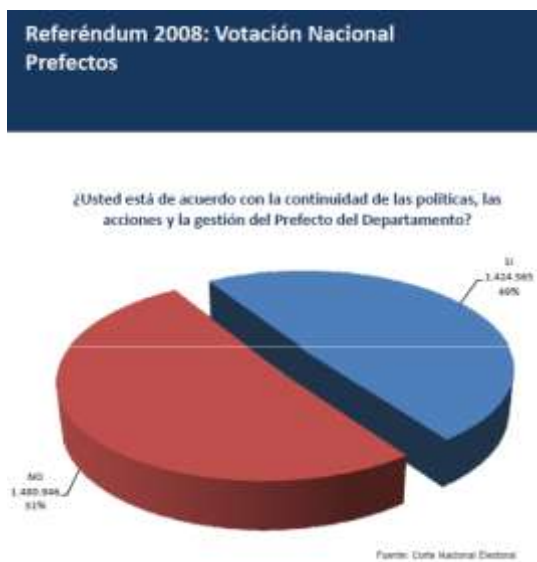
2.3.3. Renovación del cargo.

En el caso de que se haya obtenido la votación necesaria para revocar al Presidente de la República de Bolivia, éste cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días. Si fueran revocados ambos representantes populares el Presidente convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa a 180 días desde la emisión del cómputo oficial emitido por la Corte Nacional Electoral, en el marco de la normativa electoral vigente.

En el caso concreto del Presidente Evo Morales, recordaremos que en el 2008 no fue revocado de su encargo toda vez que el porcentaje de los votos a favor de la revocación sólo alcanzó el 33% y en contra el 67%, con una diferencia porcentual de 34%, como se aprecia en la siguiente gráfica:



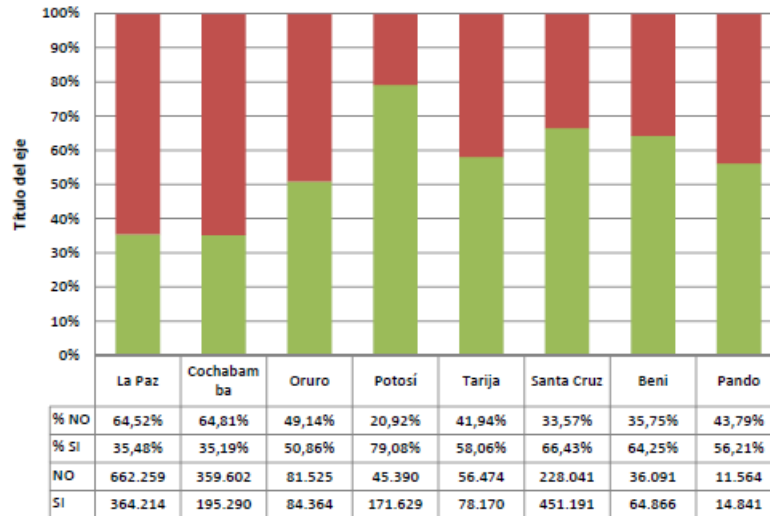
A nivel departamental en la determinación de la revocación de los poderes ejecutivos recaídos en los denominados prefectos el porcentaje de votación fue muy cerrado en general, dado que el 51% de los votantes eligieron la remoción en tanto que los en contra sumaron un 49%, con una diferencia porcentual del 2%.



Sólo es de manera particular a nivel departamental que se puede observar la diferencia más dinámica en pro y contras de las revocatorias como se observa a continuación:

Referéndum 2008:Votación Departamental Prefectos

¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto del Departamento?
(por departamento)



Fuente: Corte Nacional Electoral

Hasta aquí la breve reseña de los mecanismo revocatorios en el continente americano.

CAPÍTULO III

MORFOLOGÍA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

En el presente capítulo de nuestra investigación, nos basaremos en el estudio referente a la forma de Estado y gobierno de la República Mexicana, para lo cual partiremos de las bases y principios constitucionales que se puede denominar como la fase *nomoestática*, que le da vida a nuestro sistema estatal y, en segundo término, la *nomodinámica*, que desarrolla dichas bases en formas de instrumentos normativos y mecanismos que dan vida para al desarrollo institucional y teleológico-normativo del Estado.

3.1. Principios y bases constitucionales de Estado y forma de gobierno de la república mexicana.

Los principios y bases en nuestro máximo ordenamiento deben ser el pilar y soporte del entramado institucional de un Estado, mismo que deben ser la directriz sobre los que se desarrollen los mecanismos que den vida a este compleja estructura político-jurídica de manera tal que éstos respondan a las necesidades y desarrollo de las sociedad a las cual regulan y dirigen.

Una vez dicho lo anterior, debemos partir por señalar un aspecto indispensable en la vida del Estado: la determinación del origen y destino del poder. Tema de vital relevancia dado que la sinergia y ejercicio del poder debe basarse en los principios generales de éste, por lo que nos permitimos desarrollar este tema a continuación.

3.1.1. Soberanía popular.

Un aspecto relevante para el estudio del Estado es el poder y la soberanía, dado que estos, como lo señala el maestro Andrés Serra Rojas, son “*una*

*característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado*¹⁴⁶. Y es esta característica la que permite a determinada organización social, sea capaz de autorregularse y autolimitarse, determinar las reglas de convivencia de dicho ente social al interior y al exterior en relación con otras comunidades o entidades estatales y que le permite imponer sus decisiones para tal efecto. De ahí que un elemento a desentrañar en cada Estado es el origen, base y objetivo de esta soberanía.

En este tenor, nuestro máximo ordenamiento establece el principio supremo de la soberanía popular, conforme a lo estipulado por el artículo 30 de la Ley Fundamental, que señala lo siguiente:

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

El artículo en cita pone en plano principal que la sinergia de la soberanía, al señalar que el origen (en el pueblo), destino (para el pueblo) y objetivo (en beneficio del pueblo) de la soberanía nacional es el pueblo, en consecuencia sobre él debe recaer la vitalidad del Estado mexicano, lo que debe engendrar el vínculo deóntico para el desarrollo, funcionamiento y evolución del ente estatal. Lo anterior es importante dado que los diversos poderes facticos que conviven en un Estado no deben socavar, limitar o tratarse de equiparar al Estado en detrimento del objetivo estatal.

3.1.2. Sistema republicano-representativo, consentido y democrático.

¹⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, *op., cit.*, nota 9, p. 299.

El presente subcapítulo nos permitimos englobar diversas características como la del republicanismo, la representatividad, el consentimiento popular en el entorno demócrata que se hilvanan de tal forma que estimamos importante estudiar su sinergia de manera conjunta.

Una vez hecha la anterior aclaración y concatenando el pasado subcapítulo podemos desdoblar el estudio de la República, la cual puede definirse como el gobierno en el cual el poder del Estado no está depositado en una sola persona, sino que como Montesquieu lo refiere, el gobierno republicano —*aquél en el que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano*¹⁴⁷. Dichos principios mórficos del Estado se ve transportado al contenido del artículo 40 del nuestra Carta Magna, el cual dilucida lo siguiente:

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

Para mayor abundamiento, el docto Ignacio Burgoa Orihuela, establece como elementos de la definición de República la temporalidad de los cargos públicos, la eliminación de las heredades,¹⁴⁸ principio que analizaremos en sus normas aplicativas en líneas posteriores.

Otro aspecto del Estado mexicano que se desprende del contenido del artículo citado, es el principio de representatividad, entendido éste como la forma en la que el pueblo ejerce su soberanía por medio de órganos constituidos y cuya dirección engendra una delegación de facultades para que un agente realice los

¹⁴⁷ De Secodant, Carlos Luís, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *op. cit.*, 23, p. 9.

¹⁴⁸ Véase. Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1994, p. 493.

actos jurídicos y de gobierno en nombre de los ciudadanos, quienes no podrían reunirse de manera cotidiana y en todo su conjunto para la toma de decisiones que requieren acciones inmediatas. Por lo que es en esta delegación o mandato de facultades donde surge la denominada representación. Quiere decir que el consentimiento popular para delegar este poder en sus representantes e instituciones es la base del funcionamiento del Estado democrático y este consentimiento en el sistema representativo encuentra como mecanismo catalizador el sistema democrático.

En este tenor, nuestra forma de gobierno esta englobada por mandato constitucional en una democracia, entendiéndola como el gobierno de la mayoría, lo cual debe realizarse por el mecanismo primigenio en las democracias, las elecciones dado que los cargos son de naturaleza renovable. La Constitución no señala de manera limitativa el tipo de democracia adoptada por el sistema mexicano, sin embargo, sí determina un sistema de representación, siendo omisa en torno a la denominada a la democracia directa. No obstante lo anterior, con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de agosto de 2012, se inserta en la Carta Magna una figura de la democracia directa denominada *consulta popular* (frac. VIII del art. 35 de la CPEUM). En este mismo sentido, legislaciones como la del Distrito Federal, con antelación a dicha reforma, han dado vida a normas que regulan la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa como analizaremos en el apartado correspondiente.

3.2. Sistema político mexicano.

El Estado mexicano adopta en su orden normativo el sistema presidencialista, toda vez que su régimen estatuye las características de aquél y como primera de ellas, la referente a la unicidad de la figura del Jefe de Estado y de gobierno en un solo representante: el Presidente de la República, titular del Poder

Ejecutivo Federal, como los señala el artículo 80 de la Constitución que al efecto señala:

—*Epítulo III*

Del Poder Ejecutivo

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."

Una segunda característica del sistema presidencial es la temporalidad del cargo, que dura seis años en el mismo (artículo 83 Constitucional), así como la elección de éste por la vía de la elección directa y para un periodo determinado. Lo anterior se ve plasmado en el siguiente artículo de la Constitución:

—*Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."*

Otro aspecto relevante es lo concerniente a la designación y remoción de los funcionarios que coadyuvan al Presidente en la labor propia de la administración pública, como lo son los Secretarios de Estado, oficiales superiores del Ejército y demás, lo cuales señalaremos en el capítulo correspondiente. Por ahora baste saber que la designación de estos cargos de mayor envergadura en la Administración Pública Federal, está sólo en manos y decisión de titular del Poder Ejecutivo Federal (artículo 89 de la Carta Magna). En este sentido, el doctor Eduardo Andrade puede sintetizar estas características de manera más clara como lo describe a continuación:

—*..este poder (Presidente de la República) recae en una sola persona... Los colaboradores del Presidente no*

forman un cuerpo colegiado ni comparten con él el ejercicio del mando. Éste lo ejerce por delegación, son secretarios que ejecutan la voluntad del titular del Ejecutivo; no actúan por decisión propia pero se hacen corresponsables de los actos del Presidente en virtud del acto de refrendo.”

Para abundar en el tema nos permitiremos analizar las facultades y características del sistema presidencial mexicano, en los siguientes subcapítulo.

3.2.1. Poder Ejecutivo Federal.

La figura del Poder Ejecutivo Federal toma una vital preponderancia en el sistema político presidencialista, por lo que analizaremos las principales características del Presidente de la República en el sistema mexicano.

3.2.1.1. Unipersonalidad del Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República quien es el titular del Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona. Lo anterior es de suma importancia dado que dicha naturaleza establece el carácter de mando único en este Poder de la Unión, y dicha naturaleza define que el funcionamiento del Ejecutivo Federal no se ejerce de una forma colegiada ya que el mando está en un sólo individuo.

Lo anterior es así dado que los colaboradores del Presidente de la República en la Administración Pública Central, entendiéndose por éstos a los Secretarios de Estado, están en su cargo por anuencia del Poder Ejecutivo y sin ésta pueden ser removidos, así lo establece la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala lo siguiente:

“Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, *remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;” (el énfasis es nuestro)*

El doctor Eduardo Andrade nos da una explicación del porqué la unipersonalidad del cargo del Presidente de la República al señalar que esta característica ayuda en un proceso de inmediatez para el cumplimiento de las atribuciones de este poder, el cual requiere de una única instancia y última para la toma de decisiones en un —*esquema piramidal de ejecución de órdenes para garantizar su eficacia y, eventualmente, identificar ramo de responsabilidad en el gobierno*”¹⁴⁹.

En este sentido puede observarse la diversificación de mandos como un factor de disminución de la energía, solidez e inmediatez en la tomas de decisiones de gobierno, que pueda generar una desventaja contra los problemas que aquejan la función de ese poder. El mando único ha sido visto desde la antigüedad como una estrategia política como militar, incluso utilizado en la guerra como se observa en la estratagema señalada en *El Arte de la Guerra*, misma que señala lo siguiente:

—*Ńang Yu: ‘Para dirigir un ejército, es preciso asignar*

¹⁴⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2008, p 295.

responsabilidades a los oficiales y a sus ayudantes, y determinar los efectivos que compondrán la tropa.

Un hombre es un simple soldado; dos, son una pareja; tres un trío. Una pareja y un trío forman una escuadra: dos escuadras, una sección; cinco secciones hacen un pelotón; dos pelotones una compañía;... Cada uno se subordina al superior y controla al inferior... De esta forma se puede manejar un ejército de muchos hombres como si fueran unos pocos.”¹⁵⁰

Es evidente que el Estado enfrenta diversos frentes que atentan contra la estabilidad de sus instituciones, por lo que sus órganos de mando deben formular estrategias para el mejor desarrollo de sus funciones y la unipersonalidad del Ejecutivo obedece a su naturaleza de ejecutor de las leyes en materia administrativa, lo que implica una eficiencia, eficacia y prontitud en el desarrollo de sus labores, lo que le permite la estructura piramidal con mando único.

3.2.1.2. Naturaleza del Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad y obligación de ejecutar o poner en funcionamiento lo estipulado en las leyes, en la esfera administrativa. En efecto, las leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal implican una serie de derechos, servicios y facultades de regulación a cargo del Estado, que deben llevarse a cabo para el funcionamiento del ente estatal y la solución de problemáticas y necesidades de los gobernados.

¹⁵⁰ Tzu, Sun, *op. cit.*, nota 55, pp. 55 y 56.

De dicho binomio surgen tópicos tales como la salud, seguridad, educación, la procuración de justicia, la pobreza, la relación con la comunidad internacional, la economía, la recaudación de impuestos, la construcción de carreteras, así como el otorgamiento de concesiones o permisos para el desarrollo de las actividades de los particulares, así como una infinidad de requerimientos que necesitan la formulación concreta de acciones de gobierno para hacer posible el acceso eficiente de dichos servicios y derechos, así como el desarrollo de las actividades para la satisfacción y orden de la sociedad.

En este entorno es en el que se desarrolla la actividad administrativa por medio de la cual se ordena, dispone y organiza el entramado institucional de la Administración Pública Federal para hacer efectivos y cumplir el contenido de las normas.

3.2.1.3. Facultades del Presidente de la República.

Derivado de normas generales las facultades y obligaciones del Presidente de la República se hacen múltiples y difíciles de señalar individualmente. Por lo que nos permitiremos englobar sus facultades y señalar algunas particulares de vital importancia para el desarrollo del Estado Mexicano.

Para efectos de lo anterior podemos englobar las facultades del Presidente en las siguientes:

- A) Legislativas;
- B) De nombramiento;
- C) Militar;
- D) Seguridad Nacional;
- E) Política exterior;
- F) Económicas;

- G) Procuración de justicia;
- H) Administración en general; y
- I) De excepción.

Para el somero, pero sustancial desarrollo de dichas facultades nos permitiremos señalar las características básicas de dicho Poder Ejecutivo.

3.2.1.3.1. Legislativas.

El Presidente de la República tiene la atribución de reglamentación de leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión. El artículo 89 en su fracción I establece que es una facultad y atribución del Presidente promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Derivado de esta facultad, el presidente debe suministrar o facilitar los recursos materiales y administrativos necesarios. Asimismo, debe generar y sistematizar la legislación de carácter complementaria de las normas generales a las que está sometida el actual del Poder Ejecutivo, es decir reglamentar las leyes. Para entender este precepto no permitiremos señalar la definición que de reglamento realiza el Doctor Eduardo Andrade, en los siguientes términos:

*—Reglamento es también una norma, general, abstracta e impersonal de observancia obligatoria que dicta el Ejecutivo en el uso de sus atribuciones, invariablemente subordinada a la ley y para hacer factible el cumplimiento de ésta.*¹⁵¹

La facultad reglamentaria implica desarrollar de forma más específica y minuciosa las bases predeterminadas por las normas generales, para hacer

¹⁵¹ *Op. cit.* Andrade Sánchez, Eduardo, nota 149, p 297.

operativo el desarrollo funcional de la reglas y establecer los requisitos para el acceso de los servicios encomendados a las tareas de Poder Ejecutivo Federal, en aras de facilitar la aplicación concreta de la ley¹⁵². Y no sólo reglamentos, sino que a partir de esta facultad reglamentaria se derivan diversos ordenamientos como acuerdos, circulares, órdenes o decretos que enmarcan el entramado normativo de carácter administrativo.

En cuanto a la vigencia del conglomerado normativo-administrativo, existe la atribución del denominado refrendo presidencial de la referida normatividad, sin el cual dichos ordenamientos carecerán de vigencia como lo establece la propia Constitución al señalar lo siguiente:

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

En materia de presentación de iniciativas de ley o decreto el Presidente de la República tiene el derecho de presentar iniciativas de Ley o decretos ante las Cámaras del Congreso de la Unión. Y con las reformas al artículo 71 de la Constitución, publicadas el día 9 de agosto de 2012, se estableció el derecho de trámite preferente y discusión de iniciativas de ley decreto ante el Poder Legislativo. Lo anterior, es sin duda un aspecto que puede vigorizar el desarrollo de las actividades del Poder Ejecutivo, toda vez que para el desarrollo de una política pública también es indispensable la adecuación del orden normativo.

En este tenor, en materia presupuestaria el Presidente de la República es el único facultado para presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la distribución de los recursos públicos, que para el año 2014

¹⁵² *Ídem.*

contempló como gasto total neto la cantidad de \$4'467,225'800,000 (cuatro billones cuatrocientos sesenta y siete mil doscientos veinticinco millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N). De la misma forma, la facultad de presentar el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación.

En cuanto al proceso de formación de normas el Ejecutivo Federal tiene la facultad de carácter político por medio de las cuales puede realizar observaciones a los proyectos de ley o decreto para las iniciativas de ley o decreto, para el efecto de incorporar observaciones, el cual puede ser superado por votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes.

Cabe recordar que el denominado veto fue eliminado por las reformas llevadas a cabo en el año 2011, por lo cual se hace dispensable la facultad del presidente de promulgar y publicar las leyes, dado que esta en caso de negativa del Ejecutivo Federal, el Presidente de la Cámara de Origen podrá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Otro aspecto importante es el relacionado con la facultad extraordinaria o de excepción para emitir decretos con prevenciones generales cuando existan invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, con la aprobación del Congreso, pudiendo proponer la suspensión de garantías total o parcial, en todo o en parte del territorio nacional. En materia de las tarifas y restricción de exportación e importaciones en beneficio del país, el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para modificar dichas bases.

3.2.1.3.2. De nombramiento.

El Poder Ejecutivo Federal, tiene la facultad de nombrar funcionarios públicos, lo que puede hacerse con o sin restricciones. Lo anterior es una facultad de gran importancia institucional, dado que éstas funcionan bajo un mando y una

directriz de trabajo que será aportado por los titulares y cuyo desempeño derivará de la capacidad y trabajo de los encargados de dichas posiciones de gobierno. Esta facultad es la que permite dirigir y ser Jefe del conglomerado de la Administración Pública Federal.

En este sentido, el Presidente puede nombrar y remover sin limitantes a los Secretarios de Estado o el denominado gabinete, así como remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de hacienda. Aspecto muy importante dado que la Secretaria de Gobierno desempeñan la mayor parte de las funciones estratégicas de la Administración Pública Federal. De la misma forma designa a los Directores Generales de los órganos desconcentrados tan importantes como la Comisión Nacional del Agua (art. 6 de la Ley de Aguas Nacionales);

Asimismo, respecto de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente puede nombrar y remover a sus titulares o Directores Generales (art. 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Como ejemplo de la trascendencia de estos nombramientos podemos señalar que el titular del Ejecutivo Federal tiene injerencia ya sea directa o derivada para nombrar a los titulares de Petróleos Mexicanos (PEMEX), artículo 7 de la Ley de Petróleos Mexicanos; titulares del órgano de gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) artículos 74 y 75 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), artículo 10 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, etc.

LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

—CAPÍTULO II

Del Gobierno y Administración

Artículo 74.- El gobierno y administración del Instituto están a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo, respectivamente, quienes serán apoyados por la estructura administrativa que la propia Junta de Gobierno determine.

Artículo 75.- La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.”

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

—ARTICULO 10.- La Comisión Federal de Electricidad estará regida por una Junta de Gobierno, integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y de Energía, quien la presidirá. También formarán parte de la Junta de Gobierno, el Director General de Petróleos Mexicanos y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rija las relaciones laborales en la Comisión Federal de Electricidad.

Los integrantes de la Junta de Gobierno nombrarán a sus respectivos suplentes. La Junta de Gobierno designará a un secretario de la misma.

La vigilancia del Organismo estará encomendada a un Consejo integrado por tres miembros, con sus correspondientes suplentes, que serán nombrados y removidos libremente por los titulares de las Secretarías de la Función Pública y de Energía así como por un representante designado por la Junta de Gobierno.

El Consejo de Vigilancia será coordinado por el representante de la Secretaría de la Función Pública y tendrá las más amplias facultades para examinar la documentación relativa a la gestión de la Entidad, así como llevar a cabo todos los demás actos que requieran el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que las disposiciones aplicables asignan a las Dependencias de la Administración Pública Federal en sus respectivas esferas de su competencia, en materias de control, vigilancia y evaluación de las Entidades Paraestatales.”

En torno a los órganos autónomos podemos señalar que el Presidente puede nombrar al Gobernador del Banco de México, cuyas funciones son las de fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo y

participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales (art. 3 de la Ley del Banco de México).

El Presidente de la República también tiene la facultad de nombrar, con la aprobación del Senado de la República a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Esta facultad, si bien restringida a la aprobación del Senado, es una manera de incidir, aunque se de manera indirecta, estratégicamente en materias que en el presente desempeñan un papel indispensable en la economía del país, dado que los denominados poderes facticos están regulados por la Comisión Federal de Competencia (COFECO) encargado, nada más ni nada menos que investigar y sancionar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones; resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante (art. 24 de la Ley Federal de Competencia Económica).

Asimismo puede nombrar con aprobación del Senado a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y a los a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como al Procurador General de la República.

Otro punto medular es la facultad del Presidente de la República para poder presentar la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal de la República. Lo anterior nos demuestra la capacidad de poder derivada de decisión en las tareas de los principales órgano de gobierno federal, así como su injerencia en la integración del Máximo Tribunal. Lo anterior, si bien es cierto que la designación se somete a la consideración del Senado vía votación de ternas, o cierto es que en las

ternas se derivan de un sentido o línea que pretende integrar el Presidente al Máximo Órgano jurisdiccional de México. Como ejemplo evidente podemos señalar la elección y designación del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, cuya experiencia no está ligada a la rama judicial, sino que deriva de su función en la Administración Pública Federal, en materia tributaria, ya que su último cargo fue el de Jefe del Servicio de Administración Tributaria. Sin saber a ciencia cierta el motivo de su designación, dicha postulación evidencia que el expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa pretendió integrar a un miembro externo al ramo del poder judicial e integrar a otro con características diversas en la rama tributaria.

3.2.1.3.3. Militar.

Para comenzar diremos que el Presidente le corresponde preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, conforme al artículo 89 fracción VI de la Constitución.

El Presidente es el Jefe o Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en consecuencia, cuenta con la atribución para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (frac. VI del art. 89 de la Constitución), así como de las designaciones señaladas en el subcapítulo anterior.

Que conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, a dichas instituciones les corresponde las siguientes misiones:

—ARTICULO 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”

Para ahondar más en este tema, corresponde al Mando Supremo lo siguiente (artículo 14 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos):

- 1) Nombrar al Secretario de la Defensa Nacional;
- 2) Nombrar al Subsecretario; al Oficial Mayor; al Inspector y Contralor General del Ejército y Fuerza Aérea; al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; al Procurador General de Justicia Militar y al Presidente así como a los Magistrados del Supremo Tribunal Militar;
- III. Nombrar al Jefe del Estado Mayor Presidencial;
- IV. Nombrar a los Comandantes de los Mandos Superiores;
- V. Nombrar a los Comandantes de las Unidades de Tropa y a los Comandantes de los Cuerpos Especiales;

- VI. Nombrar a los Directores y Jefes de Departamento de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- VII. Nombrar a los demás Funcionarios que determine;
- VIII. Autorizar la división militar del Territorio Nacional y la distribución de las Fuerzas; y
- IX. Autorizar la creación de nuevas unidades para el Ejército y Fuerza Aérea; nuevas armas y servicios; nuevos establecimientos de educación militar o nuevos cuerpos especiales.

Como se observa, las facultades del presidente son bastas en materia de defensa nacional y mando en el Ejército y Fuerzas Aérea. Lo que le permite incluso declarar la guerra los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora.

No obstante las limitantes en torno a la utilización del Ejército en tiempos de paz, la realidad nos demuestra que se ha utilizado esta institución en actividades de seguridad pública para el combate al crimen organizado, como lo ocurrido en el sexenio del ex Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Y que como lo refiere el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, es una acción gubernamental contraria a los principios constitucionales, como lo refirió en sesión pública de ese Máximo Órgano Jurisdiccional al señalar lo siguiente:

—Entonces, en tiempos de guerra existe esta posibilidad de movilización de las fuerzas armadas, pero a mi parecer, en tiempos de paz, conforme al artículo 129, los militares no pueden realizar –insisto– más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, número uno, y dos, dentro de los espacios a que se refiere la segunda parte del artículo 129: Fuertes, cuarteles,

comandancias y demás establecimientos que les permitan este asentamiento.

Puede parecer que la interpretación que yo estoy dando es una interpretación radical; sin embargo, si vamos a los trabajos del Constituyente del 57, y particularmente al voto particular que presentó Ponciano Arriaga, dice Ponciano Arriaga de manera –me parece a mí– muy clara en su voto: —El que suscribe ha creído siempre, como cree ahora, que el poder militar debe ser enteramente pasivo y así propuso desde hace muchos meses en el seno de la Comisión, un artículo que fue desechado por la mayoría en los siguientes términos: –y cito– —El Poder Militar en todo caso, estará sometido a la autoridad civil. Cree también que ese poder no debe obrar saliendo de su esfera sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de sus fuerzas y que por lo mismo sería inútil dictar un precepto constitucional sin más objeto que variar los nombres dejando las cosas en el mismo estado peligroso que han tenido y tienen sobre esta materia.

...

De cualquier manera, después de haberse resuelto la Acción 1/1996, se modificaron los párrafos noveno y décimo del artículo 21 constitucional y en este sentido se dice: Que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y después se genera este sistema de seguridad pública, pero el párrafo décimo dice: Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, creo, —desde mi punto de vista— que el ejército no está para cumplir funciones de

*seguridad pública en términos de la propia
Constitución.*¹⁵³

Nos parece relevante este aspecto dado que el uso del ejército en las actividades señaladas ha sobrepasado el sistema normativo, si bien existen los mecanismos jurídicos para la defensa contra estas anomalías de decisiones gubernamentales, estas existen y de ahí se deriva este poder de facto del Presidente de la República en temas como el de las fuerzas armadas y el ejército.

3.2.1.3.4. Seguridad Nacional.

En términos de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, el Presidente es el encargado de preservar la seguridad nacional que engloba a las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, y que de manera enunciativa la Ley De Seguridad Nacional, describe como las siguientes acciones:

—Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*

¹⁵³ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 7 de agosto de 2012, CONFLICTO COMPETENCIAL 38/2012, suscitado entre el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos y el Juzgado Quinto Militar, adscrito a la primera región militar, bajo la ponencia de la señora ministra Olga María Sánchez Cordero.

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

En este contexto, la funcionalidad de la protección de la seguridad nacional se ciñe a actividades de suma trascendencia y de carácter estratégico, ya que en esta tarea se pueden llevar a cabo actividades para eliminar las posibles amenazas a la seguridad nacional de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de estas actos de inteligencia y contrainteligencia para prevenir diversos actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria y genocidio; interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; actos en contra de la seguridad de la aviación; que atenten en contra del personal diplomático; acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; actos ilícitos en contra de la navegación marítima; financiamiento de acciones y organizaciones terroristas tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la

provisión de bienes o servicios públicos, conforme al artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional.

Bajo estas amenazas la Ley de Seguridad Nacional prevé la posibilidad de autorización en la intervención a través de las denominada toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, de las comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología, por parte de la autoridad judicial (Art. 34 de la Ley de Seguridad Nacional).

En este mismo contexto recordaremos que existen dos instancias encargadas de la seguridad nacional:

- 1) El Consejo de Seguridad Nacional; y
- 2) Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

El Consejo de Seguridad Nacional es la instancia encargada de establecer y articular la política en la materia de seguridad nacional y en consecuencia la integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional; los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales; el Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos; la evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos; los programas de cooperación internacional; los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas y para que el CISEN preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo, y Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad.

Como se observa las actividades del Consejo Nacional de Seguridad son de suma trascendencia estratégica, por lo anterior se hace patente que su

integración enmarcará de manera determinante su funcionamiento. En este sentido es de recalcar que Consejo tiene una composición colegiada intersecretarial ya que en su integración están:

- 1) El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- 2) El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- 3) El Secretario de la Defensa Nacional;
- 4) El Secretario de Marina;
- 5) El Secretario de Seguridad Pública;
- 6) El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- 7) El Secretario de la Función Pública;
- 8) El Secretario de Relaciones Exteriores;
- 9) El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- 10) El Procurador General de la República, y
- 11) El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Así el Presidente es el sujeto público activo en la integración del Consejo de Seguridad Nacional, y el encargado de señalar las directrices de gestión de éste.

Ahora destacaremos que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría y cuyas funciones conforme al artículo 19 de la Ley de Seguridad Nacional, son las siguientes:

—Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:

1. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado

Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;

II. **Procesar la información** que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

III. **Preparar estudios de carácter político, económico, social** y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;

IV. **Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;**

V. **Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas** que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

VI. **Establecer cooperación interinstitucional** con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia **con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;**

VII. **Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional**, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;

IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;

X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno;...”

Es evidente que tareas tan estratégicas para el país son reguladas y efectuadas por la dirigencia del Presidente de la República por lo que su dirección y mando es trascendente para la protección de los fenómenos que puedan alterar la paz públicas, así como de contar con los mecanismos de inteligencia y contrainteligencia que pueden proporcionar información neurálgica cuya utilización es sensible y riesgosa y que puede ser utilizada para la salvaguarda de la integridad nacional o como mecanismo de presión para grupos opositores o sectores sociales.

3.2.1.3.5. Política exterior.

En materia de política exterior, las directrices de este eje de gobierno serán determinadas por el Ejecutivo Federal, el cual también podrá celebrar tratados internacionales. Para mayor abundamiento nos remitiremos al contenido de la fracción X del artículo 89 de la Carta Magna que señala lo siguiente en esta materia:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiénolos a la aprobación del Senado...;”

La trascendencia de la facultad anterior es que en el modelo económico de globalización, las relaciones internacionales son pilares para el desarrollo de los países ya que la economía de mercado se esquematiza por un crecimiento económico mayor en relación con un régimen sólido de balanza de pagos de un país.

3.2.1.3.6. Económicas.

En materia económica el Presidente tiene la facultad de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

En torno al uso o el aprovechamiento de los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias, minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el

petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos el presidente será quien otorgue las concesiones a los particulares para su uso y aprovechamiento (art. 27 Constitucional).

En torno a las directrices generales de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República es el encargado de formular el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, el cual eminentemente contiene aspectos de la economía nacional.

De la misma forma tiene participación en la firma de tratados que pueden ser de naturaleza económica como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN).

3.2.1.3.7. Procuración de justicia.

En materia penal y en especial, el de procuración de justicia, las recientes reformas a la Constitución que genera la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, aún sigue vigente la intervención del Presidente de la República en la remoción y designación del fiscal, ciertamente dicha intervención se ve disminuida ya que la mayor responsabilidad recae en el Senado, el presidente sigue teniendo una injerencia importante.

Como ejemplo de la línea directa en la conducción de la Fiscalía General de la República podemos referir el caso de la aprensión de la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE), la chiapaneca Elba Esther Gordillo Molares, personaje de la vida política a quien no se le finco ninguna averiguación previa durante dos sexenios, sin embargo, en el mandato del actual titular del Poder Ejecutivo, el presidente Enrique Peña Nieto, fue sujeta a

investigación por la presunta comisión de los delitos de delincuencia organizada y lavado de dinero.

El Procurador General de la República y próximamente Fiscalía General de la República, es quien se encarga de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; y pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

En materia de constitucionalidad recordemos que en términos del artículo 105 el Fiscal General de la República puede promover acciones de inconstitucionalidad para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. Asimismo, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas

Cuestión de suma importancia dado que a través de este instrumento jurídico se puede promover planteamientos contra normas bajo la línea de intereses presidenciales y, en algunos casos ajenos al espíritu democrático, como ejemplo la promoción de la acción de inconstitucionalidad 63/2009 promovida por el entonces Procurador General de la República, Arturo Chávez Chávez, en contra de las reformas que establecían la revocatoria de mandato en el estado de Chihuahua, lo cual va en contra del principio de progresividad en materia de derechos electorales. Tema que desglosaremos con mayor amplitud en el capítulo respectivo.

Aunando a lo anterior, el Presidente puede otorgar el indulto a reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

3.2.1.3.8. Presupuestales.

El Ejecutivo Federal para el desarrollo de sus actividades, cuenta con recursos anuales derivados de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los diversos Ejercicios Fiscales correspondientes los cuales ejerce, que a manera de ejemplo para el año 2015 se asignó en el denominado Ramo Administrativo para el Gasto Programable¹⁵⁴ una cantidad de \$1,184,295,075,588 (un billón ciento ochenta y cuatro mil doscientos noventa y cinco millones setenta y cinco mil quinientos ochenta y ocho pesos 00/100 M.N), dividido entre las siguientes Secretarías y dependencias de la Administración Pública Federal:

B: RAMOS ADMINISTRATIVOS			1,184,295,075,588
Gasto Programable			
02	Oficina de la Presidencia de la República		2,296,227,033
04	Gobernación		77,066,321,870
05	Relaciones Exteriores		8,100,492,264
06	Hacienda y Crédito Público		45,691,868,766
07	Defensa Nacional		71,273,654,718
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		92,141,837,916
09	Comunicaciones y Transportes		126,146,236,133
10	Economía		20,908,076,670
11	Educación Pública		305,057,143,549
12	Salud		134,847,592,069
13	Marina		27,025,522,576
14	Trabajo y Previsión Social		5,134,572,415
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		22,050,892,608
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales		67,976,702,425
17	Procuraduría General de la República		17,029,485,877
18	Energía 2/		3,088,826,125
20	Desarrollo Social		114,504,009,056
21	Turismo		6,844,915,366
27	Función Pública		1,483,947,925
31	Tribunales Agrarios		1,039,948,451
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		130,090,904
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		33,706,667,621
45	Comisión Reguladora de Energía		400,000,664
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos		350,042,587

¹⁵⁴ El gasto programable son los recursos que se refiere al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países, por ejemplo.

Asimismo, podemos señalar la injerencia en el presupuesto para efectos del gasto en el ramo de programas sociales, que para poner un ejemplo, el ramo 20 denominado Desarrollo Social de 2015 se destinó la cantidad de \$29,120,663,468 (veintinueve mil ciento veinte millones seiscientos sesenta y tres mil cuatrocientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N). Lo anterior destinado a los siguientes programas:

20 Desarrollo Social	29,120,663,468
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	26,775,275
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	896,570,393
Programa de Opciones Productivas	140,000,000
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	219,258,317
Programa 3 x 1 para Migrantes	33,825,058
Programa de Coinversión Social	288,539,532
Programa de Empleo Temporal (PET)	231,991,644
PROSPERA Programa de Inclusión Social	12,561,973,794
Programa de Apoyo Alimentario	562,428,727
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	228,451,533
Pensión para Adultos Mayores	12,958,126,483
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	972,722,713

Lo anterior, bajo la óptica de la realidad política representa la posibilidad de cooptar un enorme capital por medio del otorgamiento de programas sociales a conveniencia, que con independencia de las sólidas bases y reglas para la operatividad de los mismos, en la práctica nos hace evidente el uso clientelar de los mismos.

3.2.1.3.9. Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación debe ser la piedra angular para el eficiente y eficaz desarrollo de las atribuciones del aparato estatal, cuyo fin intrínseco es la consecución del bien público, depende en gran medida de una correcta planeación de políticas públicas.

En este contexto nuestra Constitución Política establece que se integrará un Plan Nacional de Desarrollo, el cual determinará las directrices sobre las cuales se enfocarán todos los programas de la Administración Pública Federal.

El proyecto deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Éste se integrará mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, conforme al artículo 26 apartado A de la Constitución. Normalmente se elaboran los Planes de Desarrollo Nacional se forma sexenal.

Para la integración y participación social, la Carta Magna faculta al Presidente de la República para el establecimiento de mecanismos para la participación y consulta popular, por medio de los cuales la población pueda participar en el proceso de planeación. Asimismo, faculta al Ejecutivo para que emita los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas para el desarrollo.

En la configuración del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de la materia establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de las entidades federativas, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, bajo la perspectiva de género.

Como ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, para la integración del Plan se llevaron a cabo mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la

República; mesas de diálogo con los partidos políticos; reuniones de trabajo con especialistas; consultas realizadas por la Comisión Nacional del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en comunidades y pueblos indígenas; foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y por diversas entidades del Gobierno Federal; y la consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República a través de un centro de atención telefónica, el envío y recepción de formas de consulta a través del Servicio Postal Mexicano, un sitio de internet y la recepción de documentos y propuestas enviadas a las Oficinas de la Presidencia por diferentes medios, lo que concluyó en los siguientes ejes temáticos:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Por lo tanto el Plan Nacional del Desarrollo debe engendrar un componente democrático incluyente y participativo, así como el de control y evaluación que tiene que ver con la rendición de cuentas. Sin embargo, a pesar de que se ha visto avances en los indicadores para señalar el punto de partida de algunos problemas, el cumplimiento de los objetivos planteados en el plan nacional de desarrollo no tiene mecanismo de seguimiento efectivo que permita evaluar y aún exigir el cumplimiento de los objetivos planteados, además de que los objetivos planteados son muy genéricos y sin una identificación de esquema de responsabilidades concretas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal. Como ejemplo podemos señalar el contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el cual en el objetivo 8 se planteaba:

—OBJETIVO 8 *Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el*

combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.”¹⁵⁵

Estos son los objetivos generales de los cuales no se anexo ningún indicador o índice que permitiese plantear un parámetro cualitativo de medición, sobre el cual se genere una meta a corto, mediano y largo plazo. En segundo término para el cumplimiento del mismo se establece como ejemplo dos estrategias a saber:

“ESTRATEGIA 8.3 Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.

La capacidad económica del crimen organizado es uno de sus principales apoyos para evadir la acción de la justicia. Una de las estrategias más efectivas en la lucha contra esta perniciosa actividad es la que se orienta a golpearla en su abastecimiento de recursos económicos. Se intensificarán las acciones específicas en contra del lavado de dinero en México.

ESTRATEGIA 8.4 Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor. Se propiciará la desarticulación de organizaciones criminales atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.”

¹⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, pp. 58 y 59.

No obstante, si un aspecto de la política llevada a cabo desde la Presidencia de la República en el sexenio del expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, es precisamente el combate fallido al crimen organizado. Lo anterior podemos concatenarlo y sustentar con el estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, que señala esta deficiente política analizando lo siguiente:

—La comprensión de la guerra contra el narcotráfico no puede ser definitiva, porque se trata de un proceso aún no acabado. Sin embargo, en este trabajo hemos afirmado que hasta el momento es posible establecer un contraste que revela la desventaja política y administrativa del gobierno frente a los grupos criminales: mientras en los últimos la violencia y las capacidades económicas y administrativas se articulan complementariamente o en términos de un mutuo reforzamiento, el gobierno afirma la soberanía profundizando los vacíos de legitimidad popular y la debilidad administrativo-gubernamental para limitar las escaladas de violencia.

Es cierto que los cárteles no han podido efectuar un contraataque decisivo que haga deponer las armas al gobierno, pero tampoco las fuerzas militares han limitado la espiral de reacciones violentas del crimen organizado. La afirmación vertical y militar de la soberanía federal fragmentó las organizaciones criminales y también las instituciones políticas y policiales estatales y locales capaces de controlar informalmente los negocios ilícitos. La violencia se ha disparado porque las fuerzas militares y policiales tienen una capacidad de acción limitada y no se dispone de micropoderes que hagan efectiva la soberanía

*federal. Esto no significa que se deba y pueda volver atrás, pongamos por caso, al viejo esquema autoritario del poder centralizado.*¹⁵⁶

En contraste, en el Quito Informe de gobierno de septiembre de 2011, del expresidente Felipe Calderón, se minimiza el aumento del índice de inseguridad focalizando el informe en materia de crimen organizado en las medidas de detención de integrantes relevantes de células criminales, así como de los diversos decomisos de drogas por parte del Ejército y de la Secretaría de Seguridad Pública. Lo anterior revela que no existe un parámetros de verificación y seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos señalados (que no planeados) en el Plan Nacional de Desarrollo, en consecuencia un déficit de indicadores de gestión sobre objetivos de las entidades gubernamentales que genere una efectiva rendición de cuentas.

Un avance importante es el tomado en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Enrique Peña Nieto, en cuanto a que el mecanismo de seguimiento es relacionado con la obligación para las dependencias de enmarcar metas en los denominados Programas Sectoriales para el efecto de re direccionar las acciones de gobierno para el cumplimiento de las metas o indicadores. Por lo anterior se establece un Capítulo VII denominado *Indicadores*, en el referido Plan, el cual tiene contemplados indicadores que conforme al Plan tiene como objetivo:

—...que reflejen la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios, para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las

¹⁵⁶ Pereyra, Guillermo, *México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 74,núm. 3 (julio-septiembre, 2012): 456.

*metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento.*¹⁵⁷

En este contexto el plan señala diversos indicadores y señala su periodicidad y los resultados de los mismos en periodos anteriores al inicio de gobierno del sexenio respectivo. Los indicadores insertos son:

- 1) Productividad del trabajo, tomado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- 2) Índice de Integridad Global, que mide los mecanismos de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas del gobierno a nivel nacional en distintos países del mundo (sin fuente).
- 3) Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés), que evalúa los sitios de Internet oficiales de los gobiernos, enfocándose en la disponibilidad de información electrónica y prestación de servicios electrónicos que proveen. Indicador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- 4) Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Elaborado por el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- 5) Índice del Estado de Derecho que refleja la percepción de la medida en que los agentes confían y respetan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad del cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de existencia del crimen y la violencia, elaborado por el Banco Mundial (BM).

¹⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo, **2013-2018**, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal.

- 6) Tasa de Victimización, número de víctimas de la delincuencia por cada 100,000 habitantes, de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI.
- 7) Carencias de la población en pobreza extrema, los cuales son: a) rezago educativo, b) carencia por acceso a los servicios de salud, c) carencia por acceso a la seguridad social, d) carencia por calidad y espacios de la vivienda, e) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y f) carencia por acceso a la alimentación elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- 8) Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación, (CONEVAL).
- 9) Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- 10) Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional, que mide el porcentaje de alumnos que logra concluir sus estudios de manera oportuna en cada nivel educativo, de acuerdo con la duración formal promedio establecida en los programas, elaborado por la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- 11) Índice de Competitividad Global, del Foro Económico Mundial.
- 12) Crédito Interno al Sector Privado (% del PIB), se refiere a los recursos financieros otorgados al sector privado, mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital, créditos comerciales, otras cuentas por cobrar, entre otros, que crean un derecho de reembolso elaborado por Banco Mundial (BM).
- 13) Índice Elcano de Presencia Global (IEPG), Mide la presencia global en tres dimensiones:
 - 1) Economía.
 - 2) Defensa.
 - 3) Presencia blanda.

Elaborado por Real Instituto Elcano (España).

14) Índice de Globalización, Mide las tres dimensiones principales de la globalización:

- 1) Económica.
- 2) Social.
- 3) Política.

Escuela Politécnica Federal de Zúrich KOF *Index of Globalization*.

Estos son los indicadores sobre los cuales se basará los resultados de las políticas públicas en los rubros señalados. Es indispensable señalar que a través de la determinación de indicadores la medición de los resultados se hace más patente, no obstante la independencia de los órganos y sus métodos de investigación es determinante para la generación de datos confiables.

3.2.1.3.10. Facultades metaconstitucionales.

Un tema de sistémica importancia es el de las denominadas, por el tratadista Jorge Carpizo, facultades metaconstitucionales. Dentro de estas menciona la designación de dirigente nacional del partido que postuló al candidato electo, aspecto adoptado por idiosincrasia del sistema político en México en épocas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional y que permanece aún hoy como lo señala el Doctor en ciencias políticas por la UNAM, Héctor Villareal, al señalar las relaciones que en la actualidad se mantienen entre el Presidente de la República y el partido postulante de su candidatura al referir lo siguiente:

- —*EPresidente mantiene la capacidad de incidir en las decisiones de su partido, desde la modificación de los estatutos hasta la selección de candidatos a cargos de elección popular, e inclusive el nombramiento de los titulares de órganos de gobierno el Propio PRI.*

- *Puede influir en las decisiones de los grupos parlamentarios de su partido con el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales.*
- *Al seno del partido, entre su militancia y sus cuadros, persisten rasgos de una cultura política premoderna que sobre valora la disciplina y la lealtad, seguir la línea y decidir por dedazo.*¹⁵⁸

En consonancia con lo argumentado por el Doctor, dichas facultades de nombramiento de cargos en los partidos políticos ha sido renovada como se observó que el expresidente Felipe Calderón logró posicionar a German Martínez Cázares como Presidente Nacional el Partido Acción Nacional. En este mismo sentido el grupo político del cual surge Enrique Peña Nieto (grupo Atlacomulco) pudo incidir en la designación en la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Institucional al exgobernador del Estado de México, César Camacho Quiroz, relacionado con el grupo Atlacomulco.

3.2.1.4. Duración y elección del Presidente de la República.

En este capítulo nos remitiremos a las características de duración y elección del Presidente de la República. Para comenzar especificaremos que la designación del titular del Poder Ejecutivo Federal se hace por voto directo y con una mayoría relativa (art. 12 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)). Esta mayoría relativa significa que se requiere el mayor número de votos, aunque dicha mayoría implique una mínima parte de la votación total emitida. Contrario a lo que sucede en la denominada mayoría absoluta en la cual, se requiere que para ganar las elecciones se debe conseguir el 50% más uno de las votación total emitida en la elección respectiva.

¹⁵⁸ Héctor, Villarreal, “¿Presidencia imperial o presidencialismo acotado”, *Este país. Tendencias y opiniones*, s/d, número 264, abril 2013, p. 9.

Una vez electo, la temporalidad de encargo presidencial es de 6 años, el denominado sexenio, sin posibilidad de reelección. Dicha característica surge de la evolución del sistema político nacional, que deriva del contexto histórico de prevalencia indefinida en el poder con el caso de General Porfirio Díaz. Lo que motivó la imposición de un mandato limitado sin posibilidad a reelegirse, contrario a lo que ocurre por ejemplo en los Estados Unidos de América, en donde el Ejecutivo puede ser reelecto sólo para un periodo consecutivo.

Un aspecto fundamental de las nuevas reformas en materia político-electoral publicadas el día 23 de mayo de 2014, es la reglamentación de las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular a nivel federal y local, contempladas en el Libro Séptimo denominado ***De las Candidaturas Independientes*** de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el candidato independiente deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

3.2.1.4.1. De los requisitos de elegibilidad.

Para ser presidente de la República la Constitución establece los siguientes requisitos en su artículo 82:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

- b) Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- c) Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- d) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- e) No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- f) No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, gobernador de algún estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- g) No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

En cuanto a los candidatos independientes la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes en las elecciones federales de que se trate, deberán satisfacer los requisitos señalados por la Constitución, por lo que lo antes señalado es aplicable a dicho candidatos en lo conducente.

3.2.1.4.2. De la sustitución en caso de falta del presidente.

Nuestro ordenamiento establece las figuras de presidente interino y sustituto en caso de ausencia del Presidente de la República, motivos por los cuales el desempeño del encargo público se vea paralizado. Así, la Constitución establece que en caso de ausencia absoluta y en tanto no se designe por el Congreso de la Unión el presidente sustituto o interino (se establece un plazo de 60 días como máximo para el nombramiento), será el Secretario de Gobernación quien asumirá temporalmente el ejercicio del cargo.

La Constitución prevé dos casos en la ausencia del presidente: en los dos primeros años del sexenio y en los últimos cuatro años del periodo de gobierno. En el caso de que la falta absoluta fuera en los primeros 2 años, el Congreso de la Unión se constituirá en Colegio Electoral, con un *quórum* de 2/3 partes de los miembros de cada una de las cámaras y podrán designar al presidente interino. Después de dicho nombramiento, dentro de los 10 días siguientes se convocará a elecciones que se deberán celebrar en un plazo no menor de 7 meses ni mayor de 9.

En el caso de que la falta del Presidente se diese dentro de los últimos 4 años del sexenio, una vez reunido el Colegio Electoral se designará un presidente sustituto que concluirá el periodo de gobierno respectivo.

3.2.2. Del sistema de responsabilidades.

Un aspecto indispensable con el sistema de rendición de cuentas es el marco normativo que rige las responsabilidades de los servidores públicos. Para comenzar este temas tan trascendental y creemos piedra angular en los estados cuyo proceso democratizador requiere mayor vigorosidad, señalando que en el término responsabilidad está íntimamente ligado con las repercusiones jurídicas a que se encuentra sometido en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En materia pública, el Estado mexicano ha generado un sistema de responsabilidad de los servidores públicos, así lo establece el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece diversos sistema de responsabilidad para altos cargos públicos, así como también de los mandos medios y bajos en todos los entes de gobierno, respectivamente.

Es de recalcar dicho complejo que en nuestro sistema de responsabilidades establece cuatro tipos:

- 1) La responsabilidad política;
- 2) La responsabilidad penal;
- 3) Responsabilidad administrativa; y
- 4) Responsabilidad civil.

Estos tipos de responsabilidades la Constitución los caracteriza como autónomos, esto es que una misma conducta puede derivar en la aplicación de diversas sanciones cada una de las materias de responsabilidad pública. La única limitante es que una misma conducta no puede generar doble tipo de responsabilidad en la misma materia. Esta determinación encuentra en contenida en el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala lo siguiente:

*—ARTÍCULO 4o.- Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, **los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda**, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.”*

Para disertar este sistema nos proponemos visualizar los diversos objetivos y alcances de cada tipo de régimen de responsabilidad.

3.2.2.1. Responsabilidad Administrativa.

Este sistema de responsabilidad obedece de manera concreta y especializada al orden normativo que regula la labor de los poderes públicos, generados a través de un marco de atribuciones, deberes y sanciones en el ejercicio del cargo. Dicho aparato de responsabilidades administrativas están reguladas en la fracción III del artículo 109 de la Constitución, que establece lo siguiente:

***Artículo 109.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

...

***III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

Por lo anterior procederemos a dar un resumen de los diversos tipos de responsabilidades.

En este contexto, la primicia fundamental es la legalidad de este sistema ya que la base fundamental es el cumplimiento de las normas que rijan las actividades de los servidores públicos, cuya correcto desarrollo debe estar sujeto a principios como los de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Para hacer más concreta estas causales de

responsabilidad, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Dentro de dicha normatividad se enlistan como conductas causales para fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos, en términos del artículo 8 de la referida ley:

- 1) Incumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- 2) La no formulación y ejecución de los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- 3) Incumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- 4) La utilización de recursos asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, para fines contrarios a los legalmente establecidos;
- 5) No rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y no coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal;
- 6) No proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales;
- 7) Dejar sin custodiar y cuidado la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad y permitir su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- 8) El no observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- 9) No comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a

cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

- 10) Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- 11) Disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores;
- 12) Otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- 13) Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- 14) No excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- 15) Solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

- 16) Desempeñar su empleo, cargo o comisión obteniendo o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- 17) Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para otras personas;
- 18) No presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial;
- 19) No con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- 20) No supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- 21) No denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- 22) No proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- 23) No permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere

necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

- 24) No responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, no hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 25) No atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 26) Celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- 27) Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

- 28) Aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- 29) Adquirir para sí o para las personas prohibidas por la ley, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- 30) Realizar cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

He aquí el catálogo de omisiones contra las cuales procede el fincamiento de responsabilidades de carácter administrativo.

3.2.2.1.1. Sujeto pasivo y activo del procedimiento sancionador.

En el procedimiento sancionador de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, intervienen dos personas como sujeto sancionador y los sujetos de sanción que denominaremos sujeto activo y pasivo, respectivamente.

En cuanto al sujeto pasivo, definido como el servidor público en quien puede recaer el procedimiento sancionador en caso de incumplimiento de las

conductas sujetas a sanción, cuya clasificación está contenida en el artículo 108 párrafo primero de la Constitución en el que se menciona a los siguientes:

- 1) Representantes de elección popular;
- 2) Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;
- 3) Los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Como se puede observar, la determinación de los sujetos pasivos es muy amplia y abarca diversos niveles de servidores de los diversos órganos de gobierno tanto a nivel local como federales. Dentro de dicha clasificación sólo se deja fuera al Presidente de la República quien durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En el caso del sujeto activo encargado de la imposición de sanciones, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que la Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones

establecidas en la Ley citada, así como para imponer las sanciones previstas por la misma.

Para la imposición de sanciones se llevarán a cabo procedimientos y recursos establecidos en la Ley para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, tramitado como un procedimiento seguido en forma de juicio y serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, serán designados por la Secretaría de la Función Pública, conforme al artículo 4 en relación con el párrafo quinto del artículo 5 de la multicitada Ley.

3.2.2.1.2. De las sanciones.

Para el caso de determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la Ley establece las siguientes sanciones:

- 1) Amonestación privada o pública;
- 2) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- 3) Destitución del puesto;
- 4) Sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público:
 - a. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.
 - b. Cuando implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de 1 hasta 10 años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal; cuando exceda, de 10 a 20 años.

- c. De 10 a 20 años en el caso de infracciones graves, que conforme al artículo 13 párrafo quinto son:
- i. Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
 - ii. Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
 - iii. Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
 - iv. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
 - v. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos

o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

- vi. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna para él o para para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- vii. Adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

En este contexto, es importante recalcar que la ley establece parámetros para la particularización de las sanciones a los sujetos a procedimiento de determinación de sanciones administrativas, los cuales son;

- 1)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- 2)** Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

- 3) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- 4) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- 5) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- 6) El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Hasta aquí la relación del procedimiento sancionador y las consecuencias de las responsabilidades administrativas.

3.2.2.1.3. Responsabilidad Política: Juicio político.

El tema de la responsabilidad política es el vórtice de este trabajo y la piedra angular que da soporte, por lo anterior nos avocaremos al estudio, aunque somero, necesario para el desarrollo de la presente tesis, desarrollando el mecanismo para la determinación de esta responsabilidad en el marco del sistema jurídico nacional.

Cuando hablamos de responsabilidad política en este contexto, el tema a focalizar se sienta en el denominado juicio político. En este contexto podemos señalar algunas definiciones que se ha dado de esta figura jurídica. Conforme al maestro Rafael F. Cárdenas señala que el juicio político es *—juicio de opinión, de la conciencia pública y de la confianza porque existen funcionarios que sin haber cometido hechos delictivos propiamente dichos, pierden la confianza pública constituyéndose un estorbo para las mejoras y progreso de la colectividad, cumpliendo el juicio político la tarea de facilitar el medio para destituir al funcionario cuando ya no merece la confianza pública*¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Cárdenas, Raúl F., Responsabilidades de los servidores públicos, 1ª ed. Ed. Porrúa, México, 1982, p. 318.

En esta definición se hace patente el fin que persigue este mecanismo el cual se ciñe en un aspecto psicológico que deriva en un juicio de valor (opinión) vinculados con la confianza o aprobación pública en referencia a determinados funcionarios de gobierno. Además, señala como sanción específica la destitución como mecanismo para volver el orden social y su desarrollo, viendo al funcionario sujeto a juicio como obstáculo para el desarrollo de las actividades estatales en aras del interés colectivo. Otra definición que nos da el doctrinario Manuel González Oropeza, que señala al juicio político como:

—...*eprocedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público...*¹⁶⁰

En esta definición se recalca el aspecto procedimental para el fincar responsabilidades a determinados funcionarios, lo cual nos parece de vital trascendencia pues le da el carácter instrumental de dicho mecanismo y con ello la vertiente de las etapas y métodos para el desarrollo del mismo. De la misma forma, se hace patente la naturaleza política de dicho procedimiento, en contraposición con las responsabilidades administrativas, civiles y penales, entendido como responsabilidad política como el —~~de~~ *deber jurídico inherente a un cargo de tipo político en que su titular..., deberán comportarse en su ejercicio siempre con respeto irrestricto, y como garante de los derecho públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho...*¹⁶¹.

El juicio político en voz del maestro Abelardo Esparza Frausto puede ser definido como un procedimiento “...de naturaleza jurídica que tiene su fundamento en la Constitución General de la República, se instaura ante el Congreso de la Unión previa la formulación de una denuncia y tiene por objeto la investigación de las conductas de los servidores públicos a que se refiere el

¹⁶⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª ed., 3ª reimpresión, Ed. Porrúa, pp. 1867-1868.

¹⁶¹ Esparza Frausto, Abelardo, *op. cit.*, nota 161, pp. 46-47.

artículo 110 Constitucional cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la Nación...; así como aplicación de las sanciones correspondientes...”. De lo anterior se despende los elementos básicos del mecanismo jurídico de juicio político, por lo que nos permitiremos desglosar sus elementos.

3.2.2.1.3.1. Naturaleza y elementos de procedibilidad.

En este contexto, el juicio político está supeditado a las causales de procedibilidad, que conforme al artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Abundado, la referida ley señala de forma más específica qué acciones puede causar perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, señalando las siguientes:

- 1) El ataque a las instituciones democráticas;
- 2) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- 3) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- 4) El ataque a la libertad de sufragio; La usurpación de atribuciones;
- 5) Cualquier infracción u omisión grave a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y
- 6) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Como se puede observar las causales derivan de normar denominadas abiertas, cuya estructura diversifica las conductas que pueden encuadrarse a estos tipos.

3.2.2.1.3.2. Sujetos que intervienen.

En el juicio político interviene como sujeto activo es decir el sujeto que realiza el ejercicio de la acción, ya sea por denuncia ciudadana o de oficio, es la H. Cámara de Diputados que se erige en órgano investigador y de acusación, a través de la realización del procedimiento respectivo, el ofrecimiento de pruebas y la formulación de alegatos, para determinar si hay o no lugar a acusar ante el Senado de la República, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara.

Como sujeto pasivo, que son los sujetos en los cuales puede fincarse el procedimiento del juicio político podemos ver que están determinados por el artículo 110 de la Constitución párrafos primero y tercero que pueden desglosarse de la manera siguiente:

- 1) Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- 2) Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3) Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- 4) Los Secretarios de Despacho;
- 5) Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- 6) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 7) El Procurador General de la República;
- 8) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 9) Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito;
- 10) Los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal;

- 11) Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- 12) El consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral;
- 13) Los magistrados del Tribunal Electoral;
- 14) Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

He aquí los funcionarios públicos que pueden ser sujetos de juicio político con resoluciones de carácter vinculatorio. Como se observa son los funcionarios públicos federales y de los órganos de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, en caso de los órganos de gobierno de las entidades federativas, la constitución establece un carácter no vinculante sino declaratorio y de comunicación a las legislaturas respectivas, para el efecto de que dichos órganos tomen las determinaciones correspondientes.

Como podemos observar, el Presidente de la República de la misma forma no está sujeto a juicio político o responsabilidad política.

3.2.2.1.3.3. Sanciones

Una vez concluida la fase de investigación y audiencia del juicio político, la Cámara de Diputados procederá a acusar al servidor público ante la Cámara de Diputados y éste órgano se erigirá en Jurado de Sentencia, determinado, de ser procedente, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las sanciones que se contemplan son las de destitución y/o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

3.2.2.1.4. Responsabilidad penal: declaración de procedencia.

Dentro del sistema de responsabilidades de los servidores públicos nos encontramos el relativo a la materia penal, ante la probable comisión de un hecho que la ley señale como delito, para lo cual en caso de la intervención de un servidor público como probable sujeto activo, la ley establece un procedimiento especial para poder retirar la denominada inmunidad procesal de aquéllos e incoarse un proceso penal contra el posible sujeto activo del delito, mecanismo que se denomina declaración de procedencia.

3.2.2.1.4.1. Naturaleza.

La declaración de procedencia es un mecanismo jurídico por medio del cual se hace posible el desarrollo de investigaciones por hechos delictivos, presuntamente cometidos por funcionarios públicos durante el desempeño de su encargo.

En efecto, determinados servidores públicos que después analizaremos, tiene inmunidad constitucional por lo que se requiere la declaratoria de procedencia como mecanismo de procedibilidad antes de ser sometidos ante las autoridades de procuración de justicia o jurisdiccionales por la presunta comisión de un delito, sin que antes se decrete por el órgano político respectivo un procedimiento igual al llevado en el Juicio Político, para declarar la procedencia de eliminar esa inmunidad y en consecuencia, los órganos de procuración y administración de justicia puedan llevar a cabo la plena investigación de los delitos conforme a la normatividad penal aplicable. La anterior figura tiene como sustento la protección a la función desempeñada por los funcionarios no así por la persona en sí, a fin de no entorpecer las labores gubernamentales.

3.2.2.1.4.2. Sujetos que intervienen.

Los sujetos que interviene en el procedimiento de declaración de procedencia es la Cámara de Diputados como órgano investigador y de resolución también. Una vez terminado el proceso de investigación por la denominada Sección Instructora, que deberá emitir un dictamen, una vez hecho lo anterior y con la comparecencia del probable y de su defensor, la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Procedencia, declara que ha lugar a proceder contra el inculpado. El sujeto pasivo de la declaración de procedencia, es decir, de aquél que haya cometido presuntamente un delito y sobre el cual recaerá la declaración de procedencia son los señalados por el artículo 111 párrafo primero, que señala a los siguientes:

- 1) Diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- 2) Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3) Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- 4) Los consejeros de la Judicatura Federal;
- 5) Los Secretarios de Despacho;
- 6) Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- 7) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 8) El Procurador General de la República;
- 9) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 10) El consejero Presidente; y
- 11) Los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Derivado del contexto Constitucional, encontramos disparidades en lo referente a la responsabilidad, con los diversos sujetos a procedimientos tanto de juicio político como de declaración de procedencia a lo largo del tiempo se ha venido restringiendo, las causales por las cuales puede ser sujeto de responsabilidades durante su mandato. Los factores encierran dos cuestiones,

la primera por el sistema político de nuestro país que ha adoptado el carácter Presidencial, que determina que el Presidente no puede ser removido por el órgano Parlamentario, contrario a lo establecido para el sistema Parlamentario; además dada las facultades de trascendencia como las señaladas en capítulos anteriores y dada la sinergia con los factores políticos del órgano legislativo, se previó el riesgo de sujetar al Presidente a la incidencia de factores políticos de choque en el ejercicio de los mecanismo de referencia.

En segundo término el hecho de que un partido eminentemente sujeto al Presidencialismo exacerbado, dejara intocada la figura del Ejecutivo como reflejo de la sumisión a ese poder. Aun cuando en nuestro país se dio un cambio de partido en el poder, la institución se mantuvo en sus estructuras básica en relación con la responsabilidad del Poder Ejecutivo por estos dos factores, no obstante el contrapeso surgido de facto entre el órgano legislativo y el ejecutivo se ha dado una relación muy diversa a la que ha generado una relación de estos dos poderes.

En cuando a la posibilidad de responsabilizar al Presidente diversos autores han coincidido en la falta de precisión y antinomia jurídica respecto del tema, lo anterior dado que se contradicen diversos artículos de la Constitución al señalar el caso específico del Presidente de la República. Por un lado el artículo 108 establece que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En principio el mecanismo de juicio político debe excluirse dado que la inmunidad constitucional en la persecución de los delitos es sujeto del procedimiento de juicio de procedencia, que en el caso concreto es por el delito de traición a la patria y delitos graves del orden común que se puede iniciar dicha responsabilidad. Sin embargo, el artículo 111 que regula la declaración

de procedencia inhibe este mecanismo en tratándose del Presidente de la República, estableciendo en su párrafo cuarto lo siguiente:

—Polo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.”

Como se desprende de dicho artículo, establece que el Presidente sólo habrá lugar a encauzar contra él juicio político. Sin embargo, el artículo 110 de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no mencionan de manera explícita al Presidente como sujeto para la implementación del juicio político.

En este contexto, podemos observar que diversos autores señalan que si bien la inmunidad del Presidente ante factores como los políticos en el seno del Poder Legislativo es aceptable, estiman, como el maestro Enrique Sánchez Bringas, es inaceptable desvirtuar toda responsabilidad política del presidente que no haya correspondido a la confianza que la nación ha depositado a él¹⁶².

3.2.2.1.4.3. Sanciones.

En el procedimiento de declaración de procedencia podemos determinar que la sanción se puede traducir en el retiro de la inmunidad constitucional, y en consecuencia dejar en posibilidad para que los órganos de procuración y administración de justicia puedan incoar el proceso penal respectivo contra el probable responsable. Cabe recalcar que cualquier determinación emitida por la Cámara de Diputados en la referida declaración de procedencia no juzga ni

¹⁶² Véase. Sánchez Bringas, Enrique, “El Presidente de la República y el sistema de responsabilidades”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2102/12.pdf>.

su determinación puede tener algún efecto sobre la verdad legal del hecho delictivo sujeto a investigación en relación con los indiciados, limitándose a emitir una resolución de carácter político en relación con la inmunidad constitucional del sujeto a procedimiento en referencia, así lo ha determinado la suprema corte en la siguiente tesis:

Tesis: P. LXVIII/2004	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	179940	11 de 28
PLENO	Tomo XX, Diciembre de 2004	Pag. 1122	Tesis Aislada(Constitucional)	

—[TA]9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, Diciembre de 2004; Pág. 1122

**DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO).
OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO
SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO
DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye

para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, **pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político,** que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

PLENO

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora

*Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.
Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.*

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

Votos Particulares

RECURSO DE RECLAMACIÓN 208/2004-PL, DEDUCIDO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2004. RECURSO DE RECLAMACIÓN 208/2004-PL, DEDUCIDO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2004.”

Otro aspecto importante es señalar que contra las resoluciones tanto en el juicio de político como el de procedencia no admiten recurso alguno por el cual pueda ser modificado o revocado, lo anterior también así ha sido definido por el máximo órgano jurisdiccional en la siguiente jurisprudencia:

Tesis: P. /J. 100/200 4	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	180366 28	13 de
PLENO	Tomo XX, Octubre de 2004	Pag. 6	Jurisprudencia(Cons titucional,Administrat iva)	

*—[J];9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX,
Octubre de 2004; Pág. 6*

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

Del artículo [111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expeditéz que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo.

PLENO

[CONTRADICCIÓN DE TESIS 32/2004](#). Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo en Materia Administrativa, Noveno y Décimo en Materia Penal, todos del Primer Circuito, y los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Noveno y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del mismo circuito. 7 de septiembre de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

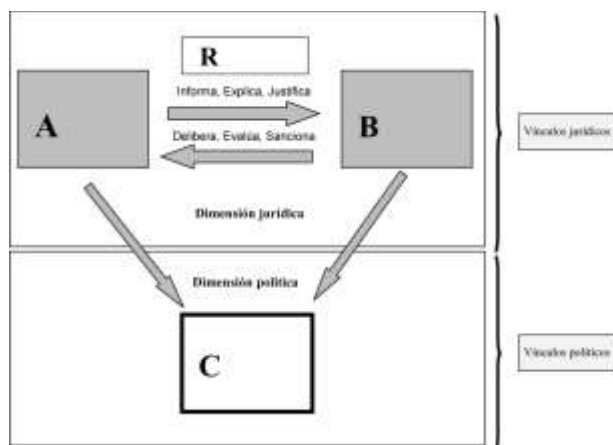
El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 100/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil cuatro.”

He aquí las consecuencias del procedimiento de declaración de procedencia y sus efectos jurídicos de la misma.

3.2.3. Democracia participativa y rendición de cuentas ante el electorado en México.

En este capítulo nos permitiremos señalar algunos aspectos relevantes de la democracia participativa en el Estado Mexicano, en particular con los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios de los poderes ejecutivos en relación con el desempeño de su encargo y en consecuencia el escrutinio público del electorado.

Recordaremos el modelo de rendición de cuentas diseñado por el maestro Sergio López Aylón, que contiene los siguientes actores, factores y relaciones que mostramos a continuación¹⁶³:



Recordemos que en este esquema el sujeto A y el B encuentran una relación jurídica de donde derivan derechos y obligaciones, en donde A está obligado a rendir cuentas (informar, explicar y justificar) a B, quien se forma un juicio, delibera, evalúa y sanciona. Sin embargo, el autor refiere un participante denominado C, que involucra un denominado *sustrato democrático* que deriva en un aspecto de carácter político al sistema de rendición de cuentas: la ciudadanía.

La ciudadanía como factor C, tiene derechos fundamentales que puede ejercer en todo tiempo por las vías legales y políticas que engendra el sistema en el que se encuentre. Este factor ciudadano el maestro Sergio López nos recalca que es un elemento legitimado de la acción gubernamental, que tiene como objetivo que el sistema de rendición de cuentas no culmine, ni mucho menos se justifique con la sola relación entre los actores A y B, como lo define el autor referido *—al que permite hacer del proceso de rendición de cuentas una operación que va más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias—*, señalando la intrínseca relación entre la

¹⁶³ Merino, Mauricio, *et. al, op. cit.*, nota 62, p.6.

obligación de rendir cuentas, de someterse a juicios y la imposición y acatamiento de sanciones.¹⁶⁴

En el caso concreto, el Presidente de la República en el sistema jurídico mexicano está inmerso en un sistema de rendición de cuentas, en relación con el mandato popular, de carácter puramente informativo. En efecto, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (**LFTAIPG**), se genera un marco normativo que permite la generación sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Lo anterior dimana del derecho constitucional a ser informados de las acciones de gobierno, para transparentar la gestión gubernamental y transparentar a toma de decisiones en su actuar.

En este contexto, conforme al artículo 7 de la **LFTAIPG**, las autoridades deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

Organizativa:

- 1) Su estructura orgánica las facultades de cada unidad administrativa, así como el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

Financiera

- 2) La remuneración mensual por puesto, sistema de compensación;
- 3) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, así como la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el presupuesto;
- 4) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 118.

Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.

- 5) El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.

Operativa.

- 6) Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- 7) Los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- 8) Los servicios que ofrecen;
- 9) Los trámites, requisitos y formatos.
- 10) Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- 11) Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; e
 - b) En el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - c) El monto;
 - d) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
 - e) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- 13) El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- 14) Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- 15) En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- 16) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Este esquema da la posibilidad de verificar las condiciones y actividades del sector público gubernamental, el vislumbrar una parte del funcionamiento de la toma de decisiones y acciones gubernamentales. Sin embargo, este entramado no funge necesariamente como un sistema perfecto de rendición de cuentas, porque a final de cuentas, valga la redundancia, una vez realizados el escrutinio y juicio sobre la forma de gobernar y los resultados que de ella derive, el ciudadano no tiene un mecanismo efectivo de castigo ante deficiente operatividad de sus gobernantes electos, en especial del Presidente de la República, como veremos a continuación.

3.2.3.1. Propuestas y promesas de campaña.

En efecto, los candidatos a puestos de elección popular realizan lo que podríamos denominar propuestas de campaña y promesas de campaña. Comenzaremos con las propuestas de campaña.

Para el registro de candidaturas se establece que los partidos y los candidatos independientes deberán presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas (art. 236 y 383.1, c), III de la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**), y dicho ordenamiento electoral reafirma el carácter deóntico de mantener esta plataforma al señala que es obligación de los candidatos sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen.

Para entender lo anterior conviene explicar que la plataforma electoral son los documentos de carácter partidario que se compone de los siguientes elementos:

- 1) Declaración de principios, y

2) Programa de acción.

La declaración de principios deberá contener, conforme al artículo 37.1 de la Ley General de Partidos Políticos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule el solicitante;
- c) La declaración de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine al solicitante a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que la normatividad prohíbe financiar a los partidos políticos;
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática, y
- e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

En segundo término lo que nos parece de mayor importancia, el programa de acción determinará las medidas para:

- a) Alcanzar los objetivos de los partidos políticos;
- b) Proponer políticas públicas;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus militantes, y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Como se puede observar, la Ley General en materia Electoral sustantiva refiere que el programa de acción deberá proponer políticas públicas. Cabe hacer notar que la nueva legislación conceptualiza y especifica el término política pública, a diferencia del anterior Código de Instituciones y Procedimientos Electorales que señalaba de forma imprecisa sólo políticas, como veremos en el siguiente comparativo:

COMPARATIVO	
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<p>Artículo 26. 1</p> <p>a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;</p> <p>b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;</p> <p>c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y</p> <p>d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.</p>	<p>Artículo 38.1</p> <p>a) Alcanzar los objetivos de los partidos políticos;</p> <p>b) Proponer políticas públicas;</p> <p>c) Formar ideológica y políticamente a sus militantes, y</p> <p>d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales</p>

En efecto, dicha reforma retoma un aspecto insoslayable en el proceso de formulación de políticas públicas que implica un procedimiento técnico, para la correcta estructuración de las mismas, lo que debe contemplar elementos esenciales y un esquema de planeación sustentado en ciertos elementos que el maestro Calos Ruíz Sánchez ha determinado como los siguientes:

—1. *Identificación del problema, determinando los siguientes puntos:*

1.1. *Determinación de la forma en que el problema altera la situación actual del país;*

1.2. *Temporalidad en el que se detecta el problema;*

1.3. *A quiénes afecta (población afectada);*

1.4. *En dónde se presenta (aspecto geográfico);*

1.5. *Cuánto miden las alteraciones que provocan, lo anterior a través del análisis de estadísticas, índices o indicadores oficiales, de organismos públicos autónomos u organismos internacionales.*

2) *Formulación de la política pública. Determinar la propuesta que en materia de política pública dará solución a los problemas analizados, la cual deberá de contener:*

2.1. *Los objetivos generales y particulares concretos, éstos últimos expresados en forma técnica, cuantificable, mediante calendarización de metas.*

2.2. *Las acciones generales para su instrumentación, definiendo las actividades y responsabilidades en la generación de la política pública.*

2.3. *Análisis y evaluación de la situación actual en los siguientes rubros:*

1. *Recursos tecnológicos;*

2. *Análisis presupuestal;*

3. *Organización Administrativa; y*

4) Normatividad.”¹⁶⁵

Sin embargo, como lo desglosamos de los artículos del COFIPE y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estos no determina ningún requisito de forma para la formulación de políticas que los candidatos pretendan integrar a su plataforma política electoral, por lo anterior podemos encontrar documentos carentes de la técnica profesional mínima en la presentación de programas de acción para postular propuestas para la solución de problemáticas del país, como ejemplo podemos señalar las formuladas por el partido del cual surgió la candidatura del expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, que para tomar como ejemplo el referente a la seguridad pública en el que el Partido Acción Nacional postuló lo siguiente:

—*3Estado de derecho y seguridad pública.*

La existencia de un auténtico Estado de derecho con pleno respeto a los Derechos Humanos y a las libertades ciudadanas es condición imprescindible para el desarrollo humano sustentable, pues permite la convivencia social y el respeto a la integridad física y el patrimonio de las familias, así como el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales. La falta de respeto al Estado de derecho tiene consecuencias evidentes. Aquellos países en donde se respeta la ley registran un mejor desempeño económico, que se refleja en tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto. Por otro lado, la falta de seguridad pública frena la capacidad de progreso y desarrollo, ya que conlleva costos económicos importantes como el desaliento a la inversión, el freno a la creación de empleos

¹⁶⁵ Véase. López González, Armando, *Nuevo régimen constitucional para la defensa postelectoral del voto*, UNAM, México, 2008, p. 116-124.

y la restricción a la posibilidad de que muchas familias puedan acceder a un ingreso digno que les permita mejorar sus condiciones de vida.

Por ello, esta Plataforma propone enfrentar el reto de la seguridad pública desde dos frentes. El primero contempla la aplicación de una política preventiva y el fortalecimiento de los derechos de las víctimas, así como la participación ciudadana en el combate contra el delito.

El segundo frente impulsa una política activa contra el delito, con el mejoramiento de las herramientas que tenemos en el sistema de justicia. Esto implica la creación de un Sistema Único de Información Criminal, así como la modernización de los cuerpos policíacos y del sistema de procuración y administración de justicia, transformando nuestros procesos penales en procedimientos orales, públicos, resolutorios y expeditos, en donde la autonomía y la especialización judicial y de los cuerpos ministeriales y de investigadores sea una premisa.

A la vez, esta Plataforma propone universalizar el acceso a la justicia, otorgando efectos generales a aquellas resoluciones de amparo cuando éstas recaigan en contra de leyes o actos de la autoridad que tengan impactos colectivos.¹⁶⁶

Aunado a lo anterior, el PAN estimó la siguiente política para la resolución de la problemática de la seguridad pública:

¹⁶⁶ Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional, en el proceso electoral 2006, visible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf.

“Una política de prevención del delito y de cara a la sociedad Prevención del delito

295. Incorporaremos en el sector educativo la aplicación de programas para la población en materia de cultura de la legalidad y prevención del delito.

296. Fomentaremos una cultura de la denuncia, brindando orientación y otorgando garantías y soluciones a los denunciantes de los delitos.

297. Vamos a incentivar en los medios de comunicación la difusión de campañas promotoras de la cultura preventiva del delito y de sensibilización a la población, y vamos a promover, con su concurso, la revisión de los horarios y los controles de la programación en que se haga apología del delito.

298. Modernizaremos el Instituto Nacional de Ciencias Penales como un órgano dedicado al estudio, análisis, formación y promoción de políticas y alternativas de prevención y combate de conductas delictivas.”¹⁶⁷

Como podemos observar, la formulación de los objetivos no engendra un viso de proyección adecuada, lo único de que realiza es el recuento de las problemáticas que carecen de indicadores en los que se base la amplitud, temporalidad y magnitud de los problemas referidos; plantea objetivos generales, sin proyecciones cuantitativas como metas al corto mediano y largo plazo; no evalúa la situación actual con indicadores que le permita valorar los

¹⁶⁷ Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional, en el proceso electoral 2006, visible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf.

insumos y mecanismos actuales para la implementación de las políticas públicas como podrían ser los recursos tecnológicos, presupuestal, financiero, económico, administrativo y normatividad, por citar algunos.

En el mismo sentido la plataforma del cual surgió el candidato hoy Presidente de la República por el Partido Revolucionario Institucional, el cual formuló las siguientes políticas en la plataforma electoral para 2013, que en el apartado referente a la igualdad social señala las siguientes políticas:

“Igualdad social

- 1. Contrario a los ideales democráticos, opuesto a los fines de la política, injusto, perjudicial y peligroso resulta que México sea uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. El PRI sabe que es preciso combatir la pobreza y cerrar la brecha de desigualdad entre los mexicanos; por ello, reconoce que es tiempo de impulsar con fuerza y eficacia la justicia social para el campo, donde prevalecen aún las peores condiciones de marginación del país.*
- 2. Debemos trabajar para que las madres y padres de familia tengan lo suficiente para el sustento diario de sus hijos. Plantearnos el objetivo de ser una sociedad de clase media, con equidad y cohesión, con igualdad de oportunidades.*
- 3. El mayor reto que tenemos los mexicanos es abatir la pobreza y la desigualdad que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución e impiden a millones de personas acceder a los beneficios del desarrollo.*

4. *El PRI ratifica su compromiso con la defensa de las conquistas sociales. Y más aún, el Partido reitera su convicción de que es necesario crear las condiciones mínimas a que todo mexicano debe tener acceso, sin restricciones. Esta protección es fundamental tanto para los hogares en pobreza como para los de ingresos medios. México debe ser un país de iguales, donde todas y todos: indígenas, mujeres en situación de riesgo, adultos mayores, personas con discapacidad, jóvenes, migrantes, grupos vulnerables y todas las minorías, ejerzan plenamente sus derechos humanos.*

5. *El Partido tiene la convicción de que sólo podremos avanzar en la disminución efectiva de las desigualdades, logrando un desarrollo económico distributivo, perdurable y más acelerado, que genere empleos formales mejor remunerados para que los trabajadores y sus familias puedan mejorar sus condiciones de vida; por ello, el compromiso del PRI está en:*

6. *Impulsar un nuevo orden social que incida en las causas reales de la desigualdad; establezca una relación virtuosa entre la política económica y la política social; cambie el sentido de las políticas públicas compensatorias, que profundizan las diferencias regionales y socioeconómicas de la población, y transforme los programas sociales para que ofrezcan verdaderas oportunidades de movilidad social y desarrollo.*

7. *Garantizar una protección básica universal a toda la población, a partir de la cual cada persona tenga la*

posibilidad y la libertad de desarrollar su proyecto de vida en un contexto de cohesión social. De esta manera, es necesario formar mexicanos y mexicanas comprometidos con las libertades, los derechos humanos, el respeto y la tolerancia bajo el imperio de la ley.

8. *Diseñar un nuevo programa de combate a la pobreza que, con una visión integral, estimule el desarrollo personal y colectivo de los beneficiados; propicie una participación social amplia en la que las comunidades sean parte activa de su propio desarrollo; y facilite su acceso a los procesos sociales y a las instituciones gubernamentales, respetando su dignidad y alentando las potencialidades productivas.*¹⁶⁸

En este contexto, hemos señalado el tema de las propuestas que de manera legal formulan los partidos como instrumentos a que deben sujetarse los candidatos en las elecciones respectivas, como se observa el periodo de sometimiento legal al único documentos legal-electoral del cual se puede deriva una propuesta formal de promesas de campaña. La Ley General en materia electoral sólo establece un vínculo por medio del cual se conmina los diversos candidatos a **sostener y difundir** la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen. Sostener y difundir no es equivalente a cumplir las promesas, más aun cuando dicha obligación sólo abarca la campaña electoral en el que participen. Si bien es cierto el LGIPE es un instrumento de carácter electoral, no hay otro documento legal en que se asiente la responsabilidad del candidato y después el Presidente para cumplir las promesas realizadas en campaña, comenzando con la Constitución que en su artículo 87 dispone lo siguiente:

¹⁶⁸ Programa de acción del Partido Revolucionario Institucional, visible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Directorio_y_documentos_basicos/.

—Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: **"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."**

En efecto dicho numeral enmarca la obligación del Presidente de guardar y hacer guardar la Constitución, cuestión que resulta evidente y cuya particularización deóntica es inexistente toda vez que el cumplimiento de las normas constitucionales es una obligación para todos los órganos del Estado y de los miembros que estamos sometidos a sus normas.

El segundo aspecto de estas palabras protocolarias y solemnes, parece más cercano a la obligación del Presidente hacia el pueblo al señalar que el Presidente estará obligado o se compromete a ejercer el cargo con lealtad al pueblo, mirando por el bien y la prosperidad de toda la nación, objetivo el cual también es de un aspecto de índole teleológica de los fines del Estado mismo: el bien común.

En torno a la lealtad al pueblo debería traducirse en la obligación de cumplimentar sus promesas, sin embargo, no existen un mecanismo legal que permita la integración obligatoria de las promesas de campaña a los objetos y obligaciones del Presidente en el ejercicio de su cargo. Por ejemplo podríamos señalar la falta de mecanismos para integrar las propuestas de campaña al Plan Nacional de Desarrollo, que por mandato de ley, es el plan al que se

sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, que debe de contener los mecanismo para fijación de objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad. Asimismo se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

De forma contradictoria, tanto la Constitución como la Ley de Planeación, establece la facultad del Ejecutivo para formular el Plan Nacional de Desarrollo con base en la participación y consulta popular, no hace referencia a los documentos ni promesas de campaña del candidato que hayan sido registradas o propuestas a la ciudadanía, quedando al arbitrio de Presidente el incluirlas en dicho plan, lo cual a nuestro parecer, significa un desprecio formal por la voluntad y mandato del electorado, quien es excluido de su facultad de incidir de forma directa en la Planeación de Desarrollo, así como estimula la demagogia de los representantes populares.

En virtud de lo anterior, las propuestas de campaña en la actualidad la mayoría de ellas quedan fuera del Plan Nacional de Desarrollo y en consecuencia, en el diseño de los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, así como la determinación y especificación concreta de los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

También veremos que durante el proceso electoral los candidatos pueden realizar y realizan promesas para resolución de infinidad de problemáticas desde temas generales como particulares, las denomino así dada la falta de formalidad electoral que se realiza de las mismas, en comparación con las propuestas registradas oficialmente ante el Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral. No sin recordar que a pesar de haberse utilizado

mecanismos jurídicos como la fe pública de los notarios en la formulación de promesas de campaña, como la realizada por el Presidente Enrique Peña Nieto en su campaña por la gubernatura del Estado de México, ante Notario Público, el alcance legal y responsabilidad política derivado del mismo es inexistente.

3.2.3.2. Indefensión jurídica del electorado: normas imperfectas.

Como lo señalamos en el subcapítulo precedente, el electorado interviene en un proceso electoral en el ejerce su derecho al voto como instrumento para alterar y modificar su forma de gobierno, ejercer su soberanía vía elección de sus representantes, para el efecto de buscar el beneficio de sí mismo y del destino de la Nación.

En este contexto el ciudadano se ve inmerso en un sistema de partidos de los cuales surgen candidatos, quienes a través de la campaña electoral buscan la aprobación de la opinión pública vía la formulación de propuestas en temas que afectan o repercuten en el desarrollo de la Nación.

Si bien es cierto en la decisión que tome cada ciudadano, los factores que determinarán el sentido por tal o cual candidato, lo cierto es que en un verdadero Estado democrático, los instrumentos institucionales deben estar forjados para hacer prevalecer el mandato popular, con base en un sistema de planeación que incida en el desarrollo del beneficio de la Nación y la solución de las problemáticas que incidan en el desarrollo de ésta, así como fomentar el desarrollo económico, social y cultural de la Nación.

No obstante lo anterior, veremos que nuestro sistema jurídico pretende estar diseñado preponderantemente para el efecto de garantizar elecciones libres,

auténticas y periódicas¹⁶⁹, en el sólo aspecto de elegir representantes. Sin embargo, dichos mecanismo sólo se limitan a señalar las reglas para el efecto de tratar de paliar las argucias por la manipulación del voto, no así respecto de la vinculación del mandato popular con el ejercicio del poder.

Rememorando, el derecho es generado como un sistema de normas sociales cuyo cumplimiento es garantizado por el Estado, la coercitividad es un factor de identificación de este sistema. Sin embargo, en la generación de norma podemos observar la creación de normas jurídicas imperfectas, definidas como aquellas cuya integración no permite una consecuencia jurídica ante su incumplimiento, para fundar lo anterior, nos permitimos citar al jurista Hans Kelsen que identifica este fenómeno de la siguiente forma:

—Por el contrario encontramos leyes que prescriben una conducta determinada sin que la conducta contraía sea la conducta de una sanción. En este caso estamos en presencia de una simple expresión de deseos del legislador que no tiene alcance jurídico. Es lo que hemos denominado un elemento jurídicamente indiferente. Así una ley prescribe a todos los ciudadanos celebrar el aniversario de la Constitución, pero no prevé ninguna sanción con respecto a aquellos que se abstengan. Al no traer aparejada ninguna consecuencia jurídica la conducta contraria a la prescrita, la ciencia del derecho no puede considerar a dicha ley como una norma jurídica.»¹⁷⁰

En el caso concreto nos encontramos en este supuesto, si bien es cierto la Constitución prevé una protesta constitucional del encargo en el cual el

¹⁶⁹ Del Castillo Del Valle, Alberto, Derecho Electoral mexicano, México, Centro Universitario Allende, 2003, pp. 99.

¹⁷⁰ Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, 1ª reimposición, Éxodo, México, 2007, p. 65.

Presidente en turno se compromete a desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo le ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión previendo que de no ser así la Nación o el pueblo pudiese demandárselo, lo cierto es que como lo hemos visto en el capítulo de responsabilidades, la viabilidad jurídica de sancionar al Presidente es en primer término ambigua y en segundo lugar reducida y limitada al aspecto penal, sin embargo aún en este caso tratar de encuadrar el incumplimiento de las promesas de campaña a la figura típica delictiva por la que puede ser acusado, sería en extremo difícil. Para verificar lo anterior veremos el tipo delictivo:

Artículo 123.- Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II.- Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las

autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV.- Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V.- Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI.- Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII.- Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

VIII.- Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

IX.- Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI.- Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII.- Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII.- Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

IV.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV.- Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

Artículo 124.- Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de veinticinco mil pesos, al mexicano que:

I.- Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país;

II.- En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio;

III.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima lo desempeñe en favor del invasor; y

IV.- Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno, provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias.

Artículo 125.- Se aplicará la pena de dos a doce años de prisión y multa de mil a veinte mil pesos al que incite al pueblo

a que reconozca al gobierno impuesto por el invasor o a que acepte una invasión o protectorado extranjero.

Aunado a lo anterior, veremos que la acción de la justicia se encuentra en manos del Procurador General de la República quien es el encargado de realizar las investigaciones para solicitar el ejercicio de acción penal y en segundo término, la decisión para eliminar la inmunidad constitucional corresponde a un órgano político como lo es la Cámara de Diputados. A pesar de que las cifras de sinergia política han variado y la figura Presidencial haya perdido en muchas elecciones intermedias su mayoría en la Cámara de Diputados, de 1991 hasta la presente fecha no se ha realizado ninguna declaración de procedencia contra los diversos Presidentes de las República. Esto a pesar de que conforme a la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el 27.2% de la gente está muy de acuerdo en que el Congreso debiera tener la facultad de remover al Presidente si considera que éste viola la Constitución.¹⁷¹

Ahora, con relación al sistema de rendición de cuentas, podemos señalar sin temor a equivocación que la misma se basa en el único instrumento del acceso a la información pública gubernamental y ejercicio debido de los recursos públicos.

Así, por ejemplo, tenemos órganos como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), en cuyos objetivos tiene el de ser el organismo autónomo especializado encargado de velar la transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, así como contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de

¹⁷¹ Encuesta Nacional de Cultura Constitucional : legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE-IIIJ,UNAM, 2011, visible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion10.pdf>

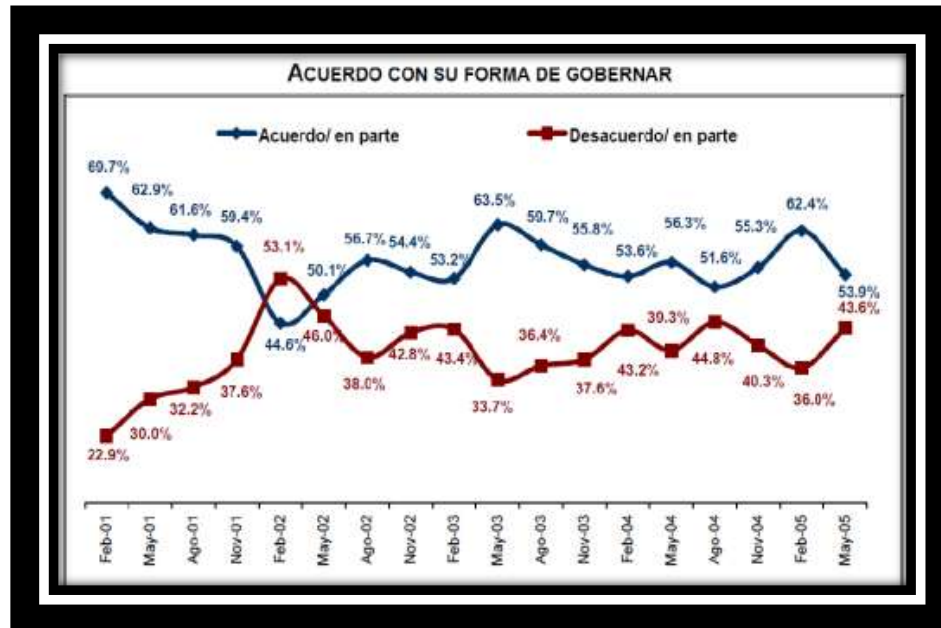
derecho. No obstante lo anterior, lo cierto es que aun teniendo esta herramienta de conocimiento de las gestión pública, ante el conocimiento de una gestión irregular y/o deficiente, la ciudadanía ni menos aún dicho órgano tiene los mecanismo adecuados para hacer cumplir o modificar su forma de gobierno, de forma concreta en relación con el Presidente de la República.

Lo anterior es así dado que ante el escrutinio público con base en el conocimiento de la información pública gubernamental de la gestión del Presidente de la República, se llegase a la conclusión por parte de la ciudadanía de un desempeño deficiente, el electorado no tiene los mecanismo adecuados para reorientas la labor gubernamental en relación directa con este mandatario. Y decimos los elementos adecuados, dado que estimamos que la ciudadanía ha intentado manifestar su descontento a través de las elecciones intermedias para la elección de integrantes a la Cámara de Diputados que se celebran a la mitad del sexenio.

En efecto las cifras de las elecciones han fortalecido esta premisa como podemos observar en las elecciones de 1997 en que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (**PRI**), como partido del Presidente en turno pierde la mayoría abrumadora en la Cámara de Diputados, al pasar de 300 diputados en el año de 1994 a 239 en 1997, aunque sirve conservando la mayoría.

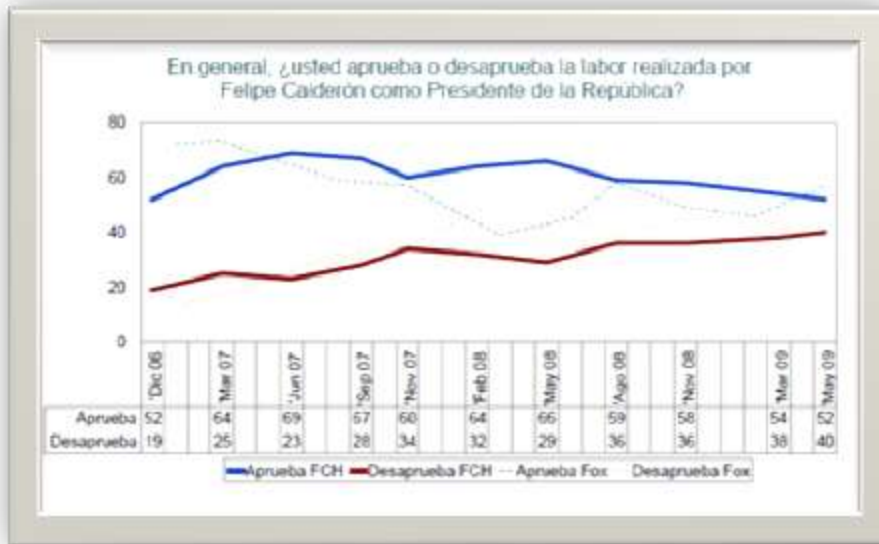
Sin embargo, en el sexenio de Vicente Fox Quezada ocurrió un fenómeno más radical en torno al partido político que postuló al Presidente. En este caso podemos observar que en el año 2000 el Partido Acción Nacional obtuvo a mayoría en la Cámara de Diputados con 213 escaños contra 211 del Partido Revolucionario Institucional; no obstante esto para el año 2003, obtuvo 151 posiciones contra 224 del PRI, perdiendo la mayoría en el órgano legislativo. Para aumentar esta presunción en el sentido de que la ciudadanía estaba manifestando su descontento con el ejercicio del poder por parte del Presidente de la República veremos en las encuestas de aprobación de la forma de

governar (Consulta Mitofsky¹⁷²), que el nivel de aprobación en las elecciones intermedias en relación con la elección Presidencial, como se observa a continuación:

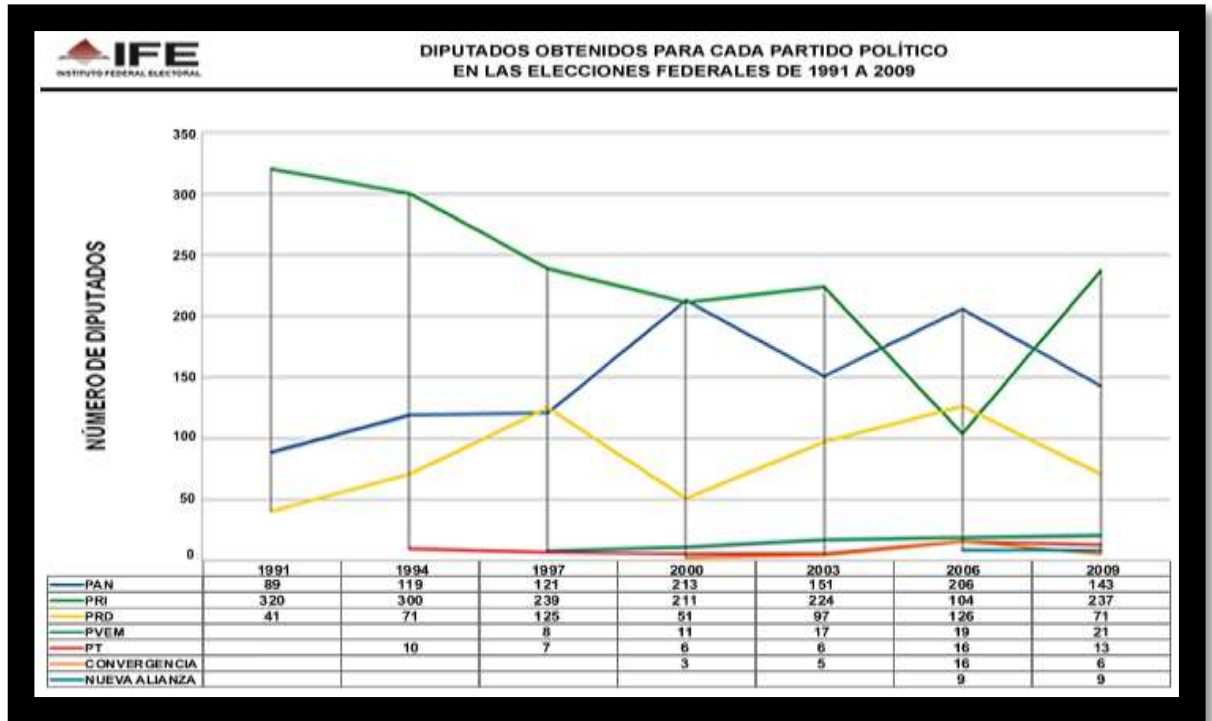


En el caso del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, a pesar de verse una estabilidad en el porcentaje de aprobación del mandato del Presidente, el nivel de desaprobación aumentó el doble, como se observa en la siguiente encuesta de GEA-ISA

¹⁷² Vid. Consulta Mitofsky, *Evaluación de Gobierno. Presidente Vicente Fox Quezada*, mayo de 2005, disponible en: <http://www.cmic.org/boletin/15jun05/evaluanal18.pdf>.

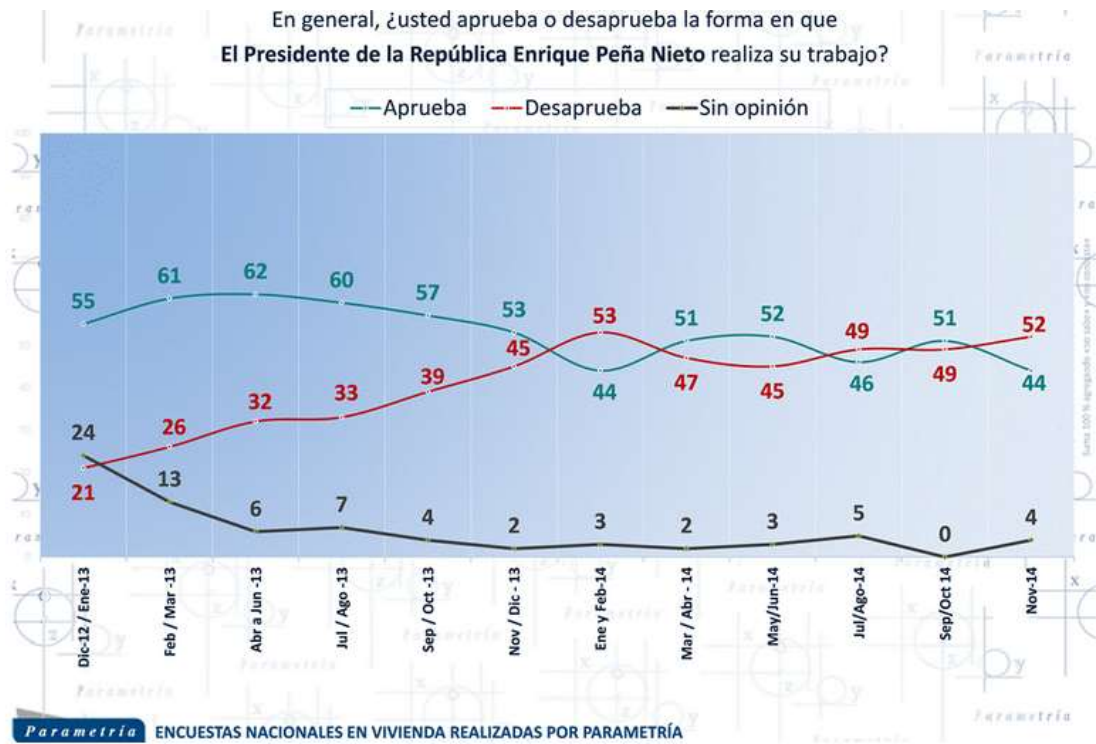


En cuando a la conformación de la Cámara de diputados podremos observar que dicho patrón de descontento ciudadano con las forma de gobernar de los Presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, se vio reflejado en la disminución de los escaños en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias, generando la pérdida de la mayoría en dicho órgano legislativo, concluyendo que dicha manifestación ciudadana constituye la forma en la que la ciudadanía mostró su descontento a la labor gubernamental de los Presidentes de la República, a través del único mecanismo jurídico de rendición de cuentas disponible, el voto.



No obstante esta legítima forma de manifestación del descontento ciudadano, es de precisarse la insuficiencia de nuestro ordenamiento jurídico para dar vida cabal atención y cause a dicha inconformidad, dado lugar incluso a un fenómeno perjudicial para el desarrollo de las relaciones gubernamentales como lo es la parálisis legislativa en la cual el Presidente de la República se vio obstruido en el Congreso de la Unión ante la pérdida de la mayoría parlamentaria.

En el caso del actual sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, conforme al estudio de la encuestadora Parametría, el nivel de desaprobación aumento de 21 a 52% en dos años del periodo, que en vísperas de la elección intermedia de 2015 representará una disminución de sus escaños aunque la merma sea paliada con el aumento de curules del Partido Verde Ecologista de México.



3.3. El voto y el mandato popular.

Ahora analizaremos el aspecto del mandato popular. En el caso concreto veremos que el Presidente de la República es electo por la mayoría simple de la ciudadanía votante. Para lo anterior se establece un mecanismo electoral para el desarrollo de dicha elección.

Para el registro de candidaturas a Presidente de la República, se establece que los partidos deberán presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas y dicho ordenamiento electoral reafirma el carácter deóntico de sostener esta plataforma al señala que es obligación de los candidatos sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen, dentro de la cual se contiene el programa de acción el cual deberá determinar las medidas para:

- a) Alcanzar los objetivos de los partidos políticos;
- b) Proponer políticas públicas;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus militantes, y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

A demás de este programa de acción, los candidatos a la Presidencia de la República formulan propuestas de campaña, en las denominadas plataformas electorales. Como ejemplo de su incumplimiento de dichas metas podemos señalar las referidas en la Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional en el año 2006, que fue el documentos oficial que el candidato presidencial por ese partido sustentó para su campaña el expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. En dicho documento se establecía como metas en cuestión de generación de empleos lo siguiente:

2. Economía competitiva y generadora de empleos

...Sólo con crecimiento económico hay empleos, justicia social y equilibrio regional. Hay que lograr una economía más competitiva, capaz de garantizar a cada persona una ocupación digna, bien remunerada y estable, que le permita aumentar sus niveles de bienestar. Una economía que genere a los jóvenes el empleo que buscan, que le permita a México insertarse exitosamente en un mundo global cada vez más competitivo y que sea capaz de potenciar su mercado interno.

La estabilidad macroeconómica es condición necesaria para generar inversión. Bajas tasas de interés, baja inflación, estabilidad en el tipo de cambio, niveles de endeudamiento a la

baja, y orden en las finanzas públicas son condiciones sin las cuales es imposible generar el ambiente propicio para el establecimiento de nuevas fuentes de empleos...

Para contar con una economía que genere empleos se requiere un sector productivo competitivo y alcanzar un pleno desarrollo regional. Por ello, es fundamental modernizar diversos aspectos de nuestra economía que impliquen la transformación del mercado laboral y del sector energético, el acceso a tecnología de punta, el impulso a nuestros empresarios, un sistema tributario eficaz y un sistema de pensiones públicas sustentable, así como gobierno innovador que simplifique y homologue los procesos de la administración pública de acuerdo con las mejores prácticas a nivel mundial.

El marco jurídico laboral debe adecuarse para ser un auténtico detonador de empleo. Debemos impulsar un mercado laboral que brinde oportunidades a nuestros jóvenes y mujeres para capacitarse y acceder a un empleo formal. Nuestros sindicatos deberán velar por los derechos de los trabajadores y promover la generación de más puestos de trabajo en un marco de democracia y libertad.

...

Los cambios necesarios para alentar una economía competitiva y generadora de empleos deben, obligatoriamente, considerar las diferencias regionales en nuestro país. Cada localidad del país tiene una vocación económica distinta. Las condiciones para atraer inversión difieren dramáticamente de una región a otra y, en consecuencia, las oportunidades de empleo también son distintas. Reconocer las diferencias entre las muy diversas regiones de México permitirá establecer políticas efectivas en

cada zona, hacer un mejor uso de los recursos y reconocer las profundas carencias de comunidades específicas, brindando entonces a las políticas públicas un sentido de solidaridad y justicia social.

Sólo generando oportunidades a nivel regional seremos capaces de resolver de manera definitiva el problema migratorio. Es claro que los estados expulsores de fuerza de trabajo son aquellos donde las condiciones económicas y sociales son más precarias. La Plataforma que se presenta considera atender al campo, a las regiones costeras y a su gente, reconocer el problema migratorio y la importancia de las remesas, colocar al turismo como una prioridad nacional y proveer de más infraestructura para facilitar la comunicación entre las distintas zonas del país.

...

Finalmente, se propone la provisión de infraestructura como uno de los soportes del crecimiento económico y fundamental en el desarrollo regional. En esta plataforma, la infraestructura es considerada como un detonador de la competitividad regional en tanto reduce costos y tiempos de transporte, facilita el acceso a mercados distantes, apoya la integración de cadenas productivas y es un sector generador de empleos.”¹⁷³

Otras formas de realizar promesas de campañas de carácter semiformal, son las realizadas en los denominados debates presidenciales llevados a cabo por la autoridad electoral, como el debate celebrado el día 4 de abril de 2006, el cual transcribimos, en la parte sustancial del dialogo del candidato Felipe Calderón, que señaló lo siguiente:

¹⁷³ Plataformas Electorales del Partido Acción Nacional 2006, IFE, visible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf

—Mi política tiene un solo objetivo, crear empleos bien pagados para que tú y tu familia vivan mejor.”¹⁷⁴

Dicha promesa de campaña fue sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, se integró dicha propuesta a las directrices gubernamentales que debiesen seguir las dependencias de la Administración Pública Federal, así dicha promesa se traslada al PND-2006-2012 que señala lo siguiente:

—En 2006, 19.2 millones de personas laboraban en condiciones de informalidad. Durante este sexenio se buscara promover condiciones para la creación (sic) de empleos formales con el objetivo de llegar en 2012 a crear, al menos, 800,000 empleos formales al año.”

En este aspecto veremos que si la propuesta consiste en generar 800,000 empleos por año equivale a 4,800,000 de empleos formales en los 6 años del sexenio. Para lo anterior el PND-2006-2012, nos da como base el indicador de las personas en condiciones de informalidad son de 19.2 millones de personas, eso quiere decir que el porcentaje de personas en la informalidad tendría que disminuir 800,000 por año.

Sin embargo, como lo analiza el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM en el estudio denominado *El desempleo y el empleo informal en el sexenio de Felipe Calderón, México 2006-2012*, el subsector informal de los hogares pasó de 11.4 millones de personas del último cuatrimestre en el 2006, a 13.9 millones en el último periodo respectivo del 2011, un incremento del 22.5%.

¹⁷⁴ Primer debate presidencial 4 de abril de 2006, México, visible y audible en <https://www.youtube.com/watch?v=c8FBvBi-o5g>.

Aunque el Presidente de la República a través de los indicadores y el escrutinio público del actuar gubernamental den como resultado un ineficaz desempeño no existen ninguna posibilidad de actuar, por parte del ciudadano, de una manera efectiva para modificar su forma de gobierno y poder re direccionar el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal. Presidentes han ejercido el cargo a lo largo de la historia de nuestro país, unos más ineficientes y no ha existido ninguna responsabilidad en la que se haya hecho responsables a los expresidentes por su deficiente desempeño de sus cargos, aún más siguen percibiendo los beneficios de una pensión vitalicia, conforme al Acuerdo presidencial 2763-BIS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de marzo de 1987 que en el presupuesto de egresos de la Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, se determinó actualizaron los siguientes canonjías:

—Ramo Administrativo 02 Presidencia de la República, a que se refiere el Anexo 1, inciso B de este Decreto, incluye los recursos para cubrir las compensaciones de quienes han desempeñado el cargo de Titular del Ejecutivo Federal o, a falta de éste, a quien en términos de las disposiciones aplicables sea su beneficiario, las que no podrán exceder el monto que se cubre al primer nivel salarial del puesto de Secretario de Estado, así como aquéllas correspondientes al personal de apoyo que tengan asignado, de conformidad con las disposiciones aplicables y con sujeción a los términos de este artículo. Asimismo, incluye los recursos que se asignan a la compensación que se otorga al personal militar del Estado Mayor Presidencial. Las remuneraciones del personal civil de apoyo deberán reportarse en los Informes Trimestrales y serán públicas

en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”¹⁷⁵

Derivado de lo anterior podemos estimar que el Presidente Calderón será beneficiario de un aguinaldo anual aproximado de 43 mil pesos, un seguro de vida por 8 millones de pesos y un seguro de gastos médicos mayores para él y para su familia hasta por 390 mil 600 pesos.

Sin embargo, en el caso concreto de las responsabilidades políticas encontramos un caso muy específico en el cual la norma general no contiene un desarrollo normativo de su contenido. Por ejemplo, señalaremos el artículo 39 de la Constitución, que sienta las bases de nuestra forma de gobierno, en el cual se establece lo siguiente:

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

Como se desprende de lo señalado con antelación, las actividades relativas a la función gubernamental deben estar encaminadas al beneficio de la sociedad o la población, este es un elemento de carácter enunciativo de la norma, señalando en consecuencia contraria el pueblo tiene en inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, es de recalcar que el mismo texto constitucional hace énfasis en la frase **todo momento**.

¹⁷⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, p. 21.

No obstante lo anterior, ante la falta de reglamentación de dicho derecho de la ciudadanía para alterar su forma de gobierno en su beneficio ha optado por utilizar los pocos mecanismos a su alcance para manifestar su descontento en las elecciones intermedias como lo hemos analizado con anterioridad.

3.4. Revocación del mandato en México.

En el contexto de la presente investigación, haremos la precisión que sólo haremos mención de los casos en los que se contemple la revocación del mandato del Poder Ejecutivo por parte del electorado, si bien es cierto que existe una figura revocatoria a nivel Constitucional señalada en el artículo 115, fracción I párrafo tercero, que faculta a las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, para que puedan revocar el mandato a alguno de sus miembros de la legislatura, el presente estudio se enfoca a la revocación del Poder Ejecutivo por decisión de la ciudadanía expresada en las urnas por lo que no dicha figura revocatorio de otros cargos no será objeto de la presente investigación.

3.4.1. Revocatoria del mandato en Chihuahua.

El estado de Chihuahua es la entidad federativa que desarrolló la figura de la revocación del mandato a través del voto de los ciudadanos. Dicha reforma tuvo vigencia exigua solo a partir del día 12 de septiembre de 2009 al 2 de diciembre del mismo año, este último en que surtió efectos la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas, en la que se determina la inaplicación de los artículos referentes a la revocatoria de mandato en dicha entidad.

En efecto la Constitución de la entidad federativa de Chihuahua, en su reforma publicada el día 3 de septiembre de 1997, cuyo texto se mantiene igual, a

pesar de la resolución en la que decreta inaplicable el artículo que contempla la revocación, artículo 27 último párrafo que establece lo siguiente:

—Esrevocable el mandato de los servidores públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá se suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario, para estos efectos quedan comprendidos en la categoría de servidores públicos revocables de mandato, el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación”

Aún hoy en día la Constitución de la entidad federativa de Chihuahua contempla el texto aunque su contenido carezca de vigencia por la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar lo siguiente:

—Art21.- Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

I.- Votar en las elecciones populares del Estado, así como participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato.”

Ahora bien, la figura de la revocación del mandato fue desarrollada en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en su Título Cuarto que desglosaba las siguientes características del mecanismo:

- 1) **Definición.** Se entiende por revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, el procedimiento por el cual los ciudadanos del Estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente (art. 386.1).
- 2) **De temporalidad.** Que haya transcurrido la tercera parte o más del periodo para el cual fue electo el funcionario (art. 386.2).
- 3) **De procedencia de la solicitud.** La solicitud de revocación deberá estar suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado (art. 386.3).
- 4) **De procedimiento.**
 - a. Dirigir la solicitud al Instituto Estatal Electoral;
 - b. Identificar al funcionario de elección popular;
 - c. La solicitud deberá ir firmada por los ciudadanos y acompañada de copia, de ambas caras, de su credencial de elector para votar;
 - d. La causa o causas por virtud de las cuales inician el proceso de revocación. Para este efecto, los iniciadores del proceso deberán invocar las causas previstas en la legislación aplicable, para el caso del gobernador, las establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua para la procedencia de juicio político.
 - e. Recibida la solicitud el Instituto Estatal Electoral, por medio de su Consejo General, calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud. Para tal efecto el Instituto Estatal Electoral analizará de oficio lo siguiente:
 - i. Si la solicitud se ha promovido con posterioridad a que haya transcurrido una tercera parte del periodo constitucional para el cual fue electo el funcionario sujeto a remoción;

- ii. Si el número de ciudadanos promoventes alcanza el porcentaje requerido, y
- iii. **La expresión de causas que se invocan para solicitar la revocación, requisito sin el cual se desechará de oficio.**

Si la solicitud no cumple con los requisitos señalados en este artículo, el Instituto Estatal Electoral, de oficio, la declarará improcedente. Si el Instituto Estatal Electoral no acuerda y determina su procedencia en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud se considerará aceptada.

- f. Una vez admitida la solicitud, se ordenará la consulta de inmediato, de acuerdo a los siguientes plazos:
 - i. Si afecta al Gobernador del Estado, dentro de los 60 días posteriores a dicha declaración.
 - ii. Si afecta a uno o más diputados, dentro de 45 días posteriores a dicha declaración.
 - iii. Si afecta a un presidente municipal, presidente seccional, regidor o síndico, dentro de los 30 días posteriores a dicha declaración.
- g. El voto será libre, secreto y obligatorio. Votarán por un “sí” los electores cuya voluntad sea que se revoque el mandato conferido al funcionario de que se trate; y por un “no” los que estén a favor de que continúe en el cargo para el cual fue electo.

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

6) **De los efectos.** El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo del resultado y ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Así mismo, ordenará se publique que ha procedido la revocación a efecto de que conforme a la Ley se proceda a sustituir al funcionario. Para el caso de que la revocación haya sido rechazada, igualmente se procederá a su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Estas son las vertientes procedimentales que adoptó la legislación de Chihuahua para la implementación de la revocatoria de mandato a manera de ilustración, toda vez que como lo señalamos, la Suprema Corte determinó su inaplicación derivado de una acción de inconstitucionalidad promovida por el entonces Procurador General de la República, Arturo Chávez Chávez el cual expuso, en lo conducente y como en su tercer concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad lo siguiente:

—Los artículos 386 a 390, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua son inconstitucionales, en tanto que contrarían lo dispuesto en los artículos 14, 109 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establecen la revocación del mandato popular, a efecto de destituir a los servidores públicos electos mediante el voto, que incurran en algunas de las causas de responsabilidad política previstas en la legislación correspondiente, todo ello sin la debida observancia a la garantía de audiencia; esto es, se establece la figura de la revocación de mandato popular, misma que será solicitada a petición de la ciudadanía al manifestar su voluntad por escrito ante el Instituto Estatal Electoral, con un porcentaje del diez por ciento de la población del Estado, municipio o distrito, según sea el caso, para el efecto de destituir del cargo al servidor público electo mediante el voto que haya incurrido en alguna o algunas de las causas de responsabilidad política previstas tratándose del Gobernador y de los diputados en la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Chihuahua, y tratándose de presidentes, síndicos y regidores municipales, en el Código Municipal de la Entidad.

Así, los preceptos impugnados disponen que se realizará una consulta donde el voto será secreto, libre y obligatorio; votarán por un “sí” los que estén de acuerdo con la destitución, y por un “no” los que consideren que el servidor público se debe mantener en el cargo; y, si la votación por la afirmativa es superior al número de sufragios que se hubieren obtenido para el triunfo electoral, surtirá efectos la destitución, todo lo anterior, sin que se respete la garantía de audiencia del servidor público en contra del cual se haya incoado dicho procedimiento de revocación de mandato.

Además de que dichos preceptos establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, puesto que el artículo 109 de la Carta Magna sólo contempla tres, a saber: la administrativa, la penal y la política, lo que implica que con la figura introducida por el legislador local se contempla la hipótesis para que un servidor público sea sancionado por la misma conducta, a través de dos procedimientos distintos, puesto que procede la revocación del mandato por las mismas causas que para el juicio político.

Asimismo aduce que la norma impugnada violenta flagrantemente el artículo 115 constitucional, puesto que pretende que por consulta pública, la ciudadanía revoque

el mandato de las autoridades municipales, cuando esa norma constitucional prevé que ello solamente lo puede llevar a cabo la legislatura local, es decir, del artículo 115 de la Carta Magna se advierte claramente que el único ente constitucionalmente facultado para revocar el mandato de un miembro del cabildo, es precisamente el Congreso local, por las causas que al efecto se determinen, y siempre que se conceda al miembro la garantía de audiencia y debido proceso.”¹⁷⁶

Como se desprende de lo señalado, el ex procurador indica que la figura revocatorio duplica las sanciones por un mismo motivos, esto debido a que el legislador local vinculó dentro de los requisitos de forma de procedencia del mecanismo revocatorio el que el objeto de la causas sea por las mismas que se inicie el procedimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua para la procedencia de juicio político (Art. 387.1.c). El procurado alude al principio conforme al cual no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define el procedimiento de Juicio Político para que los funcionarios electos popularmente puedan ser destituidos dichos funcionarios y por las mismas causas.

En otro aspecto el ex procurador señala que a figura de la revocación del mandato vía voto popular carece de sustento constitucional por contar la misma con otros mecanismo que puedan tener como efecto la destitución del representante popular electo. En este sentido es que la Suprema Corte se aviene a lo señalado por Arturo Chávez y determina o siguiente:

¹⁷⁶ Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas, visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5129769&fecha=29/01/2010.

—Puede, si bien la pretensión del legislador fue la de crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudiera remover a servidores públicos electos popularmente porque su desempeño no ha sido satisfactorio, también lo es que no tomó en cuenta que ese objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos fijó el Constituyente Permanente en el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en la legislación de la Entidad, en el caso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Chihuahua, de ahí la inconstitucionalidad de la figura que ahora se analiza.”¹⁷⁷

Es así como la Suprema Corte decretó la invalidez de las normas relativas a la revocatoria de mandato dado que existen procedimientos alternos para revocar del mandato a los representantes populares a través del denominado Juicio Político.

3.4.2. Iniciativas en materia de revocación del mandato a nivel Federal.

En el presente subcapítulo no avocaremos a analizar algunas de las iniciativas que se han presentado en la Cámara de Diputados en materia de revocación del mandato presidencial, las más desarrolladas a nuestro parecer y que darán una pauta de carácter comparativo en las propuestas en esta materia, lo cual desglosaremos por legislaturas.

El diputado el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT presentó iniciativa para implementar la revocación del

¹⁷⁷ Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas, visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5129769&fecha=29/01/2010.

mandato¹⁷⁸, ante la Cámara de Diputados de la cual podemos destacar los siguientes aspectos:

- 1) Rediseña la forma de gobierno al modificar el artículo 40 constitucional e introducir la democracia deliberativa y participativa y en el 41 señal que el pueblo ejercerá su soberanía a través de los mecanismo de la democracia participativa.
- 2) Establece los mecanismos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, y la aculad del Congreso de la Unión para reglamentar los mismos (art. 73 fracción XXIX).
- 3) Deja en manos del Instituto Federal electoral la implementación de estos mecanismos.

No obstante lo anterior dicha iniciativa no desarrolla el mecanismo revocatorio.

El Dip. José Manuel del Río Virgen, de Convergencia por la Democracia¹⁷⁹, genera el derecho de la ciudadanía para revocar el mandato a los gobernantes que no cumplen con el los compromisos adquiridos con sus electores. Por lo que toca a la soberanía popular y formas de gobierno que regula el **artículo 39** constitucional se agrega un párrafo para quedar como sigue:

*—Por lo que toca a la soberanía popular y formas de gobierno que regula el **artículo 39** constitucional se agrega un párrafo para quedar como sigue:*

Y de revocar el mandato cuando sus representantes u gobernantes no cumplen con sus compromisos y obligaciones adquiridos ante la ciudadanía.”

¹⁷⁸ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2940-III, martes 2 de febrero de 2010.

¹⁷⁹ Gaceta Parlamentaria, número 2090, jueves 7 de septiembre de 2006.

La Dip. Aída Marina Arvizu Rivas, de Alternativa Social Demócrata, otorga el derecho a la revocación y establece el procedimiento a seguir para su aplicación. Propone la revocación de mandato para diputados y senadores y para los titulares del Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas. La diputada desarrolló el mecanismo de revocación del mandato de la siguiente forma:

- 1) **Plazo.**- Haber transcurrido la mitad del periodo para el cual fue electo;
- 2) **Sujeto activo.**- A petición de un número no menor al 35% de los electores del distrito electoral, entidad federativa o circunscripción plurinominal en la que se eligió.

La solicitud estará acompañada de una lista con nombres, firmas y claves de elector de la credencial para votar con fotografía y demás documentación que se estime pertinente;

- 3) **Sujeto pasivo.**- Senadores y Diputados;
- 4) **Autoridad procedimental.**- El Instituto Federal Electoral será el órgano encargado de conocer y llevar a cabo el proceso de revocación;
- 5) **Procedencia del mecanismo.**- La revocación de mandato procederá sólo si del resultado de la consulta se determina que es mayor el número de ciudadanos que están de acuerdo en revocarle el mandato, que el número de votos obtenidos en la elección ordinaria o extraordinaria en que el diputado o senador resultó electo; y
- 6) **Sanciones.** En caso de que el resultado sea que es voluntad de la ciudadanía revocar el mandato otorgado al representante popular, éste no podrá ser candidato a ningún puesto de elección popular a nivel federal, estatal o municipal en toda la República Mexicana en un plazo de seis años, contados a partir de la declaratoria que emita la Cámara que corresponda.

La diputada Mónica Fernández Balboa, del PRD, al igual que la iniciativa anterior, modifica el artículo 39 constitucional para señalar como derecho de la ciudadanía el revocar a los titulares de del poder público cuando incumplan los compromisos adquiridos con la ciudadanía, cuestión de suma trascendencia para el objetivo de la presente investigación dado que la legisladora vincula de forma directa los compromisos entre servidores públicos y ciudadanía, lo anterior es señalado de la siguiente forma:

*—Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno **y de revocar del encargo a los titulares de los órganos del poder público cuando incumplan los compromisos y obligaciones que la ley establezca o, en su caso, los adquiridos con la ciudadanía.**”*

En torno a los sujetos pasivos designa el derecho de los ciudadanos a participar en los mecanismo revocatorios, dejando a la legislación secundaria el desarrollo de los requisitos y procedimiento. Sin embargo, sí deja claro que la Cámara de Diputados podrá convocar a la realización del mecanismo revocatorio al modificar el artículo 74 al señalar lo siguiente:

—ARTÍCULO 74. ...

I. a VII. ...

VIII. Convocar a referéndum, plebiscito o revocación del encargo, salvo en los casos de designación de presidente de la república con carácter de interino, provisional o sustituto, lo referente al régimen interior del Congreso de

la Unión o de alguna de sus Cámaras, en ejercicio de facultades exclusivas, juicio político, declaración de procedencia y leyes tributarias.”

También dicha legisladora deja en manos de la expedición de la legislación secundaria los requisitos para ejercer la revocatoria.

Para culminar este capítulo nos permitimos hacer mención de la propuesta de reforma política que planteó el Instituto de Investigaciones Jurídicas para la reforma política en el año 2009, si bien no se toca el tema de la revocatoria de mandato, el instituto hace patente su propuesta en materia de responsabilidad del Presidente de la República para el efecto de que pueda ser sometido a juicio político por violación grave a la Constitución que pueda tener como consecuencia la remoción.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Fix-Fierro, Héctor *et al*, La reforma del Estado. Propuesta del IIJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial Mexicano, IIJ-Senado de la República, México 2009, visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf>.

CAPÍTULO IV

JUICIO POLÍTICO PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EJERCIDO A TRAVÉS DEL VOTO CIUDADANO

—...si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicinas cuando se está enfermo, si no hay trabajo, si persiste la ignorancia y si no se respetan los derechos fundamentales de todas las personas, entonces la democracia es una cáscara vacía, aun si los ciudadanos votan y tienen parlamento”¹⁸¹.

Nelson Mandela.

La presente tesis tiene su génesis en la rememoranza de aquella página del tiempo en un lugar común en todo México, ese retrato de un niño, un joven, un trabajador, un estudiante... sombra y eco permanente de miles de personas con la mirada triste, ensimismada que de pronto revira a ese horizonte al que vislumbra con trémulo anhelo porque sabe difícilmente sus pasos podrán recorrer, sentado en una banqueta derruida por el paso del agua y el tiempo, sobre su cabeza un cartel, amarillento, efímero, que el viento amenaza con llevar pero regresa a esa misma posición con radiante altanería fijándose a una columna de concreto que la detiene, el cartel contiene la imagen en el que reluce con sonrisa oxidada que sonrío denostadamente a los miles de anhelos cuyo pago replica cientos de oquedades en estómagos, cementerios sobrepoblados y bolsillos vacíos.

¹⁸¹ Mandela, Nelson: Discurso del Presidente de Sudáfrica, en la XIV Cumbre de Presidentes del Bloque del MERCOSUR, Ushuaia (Tierra del Fuego), Argentina, Julio de 1998.

Esa imagen representativa del oprobio que representa el incumplimiento de las promesas de campaña de los representantes populares para la resolución de problemas sociales tan graves como la pobreza, el hambre, el crimen, la educación y que la ciudadanía deposita sus anhelos simbolizados una boleta que como las promesas quedan archivadas para después ser destruidas al igual que las esperanzas y derechos vejados.

Es por lo anterior, que con la sensibilidad, deber y responsabilidad social es que asumimos la defensa de los derechos político-sociales y ciudadanos que propugnamos en la presente propuesta de reformas al sistema democrático.

4.1. Problema socio-jurídico a estudio.

El Estado afronta múltiples vicisitudes para la consecución de sus fines primigenios que podemos denominar problemas socio-jurídicos. Así, la naturaleza de la democracia está inmersa en un cúmulo de factores que repercuten en el desarrollo, avance o retroceso en la consecución de un grado aceptable del sistema democrático.

Es entonces que las sociedades enfrentan una lucha constante para mantener y consolidar su régimen democrático ante el cáncer que representan los poderes sin límites¹⁸² que atentan contra este sistema.

Esta investigación surge ante la existencia de un problema radicado en la nación mexicana, del cual parte el desarrollo de la hipótesis propuesta en la presente tesis, ante la cual desarrollamos un mecanismo que pretende empoderar a la ciudadanía para que ésta pueda dirigir su entramado institucional a efecto de dotar de un mayor grado de efectividad, seguridad democrática y de rendición de cuentas a la población, pero sobre todo, dar los

¹⁸² Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 31, p.35.

primeros pasos para avanzar hacia una democracia sustantiva con un mayor grado de efectividad.

Lo anterior no sin antes precisar que la concreción de una efectiva democracia será siempre una tarea inacabada, ya que un sistema democrático siempre será perfectible y toca a la ciudadanía, sector académico, social y público el luchar por perfeccionar nuestro régimen desde cada una de nuestras trincheras.

Por lo anterior, el corpus de esta tesis tiene el objetivo principal de apoyar en el debate para el desarrollo de mecanismos para la consecución de una efectiva democracia sustantiva, en términos de lo que se expone a continuación.

4.1.1. De la falta de una estructura nomodinámica para una democracia sustantiva.

Tomando prestada la ideas del filósofo alemán Friedrich Nietzsche recordamos una sentencia del maestro que señaló lo siguiente —*en la montaña, el camino más corto es el que va de una cima a otra... las sentencias son cimas en la mente*¹⁸³. Con esta sentencia daremos pie a transcribir un pensamiento de Nelson Mandela sobre la disertación de la democracia sustantiva, que versa de la siguiente forma:

*—...sino hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicinas cuando se está enfermo, si no hay trabajo, si persiste la ignorancia y si no se respetan los derechos fundamentales de todas las personas, entonces la democracia es una cáscara vacía, aun si los ciudadanos votan y tienen parlamento.*¹⁸⁴

¹⁸³ Nietzsche, Friedrich, *Así habló Zaratustra*, 2ª ed., Grupo Editorial Tomo, México, 2005, p. 44.

¹⁸⁴ Mandela, Nelson, *op. cit.*, nota 180.

Esta sentencia sintetiza la esencia de la disertación de los fines a que deben impulsar los mecanismos de los sistemas democráticos. En efecto, la frase nos llama a pensar sobre la relación que debe existir entre los mecanismos de la democracia y los efectos que debe tener ésta sobre la vida de los gobernados, recalcando, con una denuncia certera, que la simple elección de representantes populares es insustancial si no se satisfacen las necesidades básicas de la población y se respetan los derechos fundamentales de las personas.

Dicho tema es subrayado por diversos teóricos de la democracia como el gran jurista Luigi Ferrajoli, al señalar la diferencia entre la democracia formal y sustancial. Así, para dicho autor la democracia formal se ve concebía como la circunscripción de los mecanismos idóneos para legitimar las decisiones políticas que determinen el sentido y cauce a la voluntad popular. No obstante, dicho autor establece que el nuevo paradigma constitucional propugna que el poder debe estar contenido no sólo por las normas relativas las formas sino que también en lo relativo a la sustancia de su ejercicio. Así, el autor referido pone énfasis en la necesaria vinculación y correcta interacción entre la democracia formal y la sustancial en los siguientes términos:

—Las dos dimensiones de la democracia, la formal y la sustancial, resultan así anudadas, por el paradigma constitucional, a otras tantas clases de derechos fundamentales: lo que podemos llamar derechos formales de autonomía... que aseguran las formas democráticas de las decisiones; y los que he llamado derechos sustanciales- los derechos de libertad y los derechos sociales-que aseguran la sustancia democrática de las mismas.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 31, p.35.

En este contexto, el autor florentino recalca el sentido de estas frases históricas que la democracia debe adoptar en esta sinergia ente lo formal y los sustancial, sentido que integra la fórmula referida por Abraham Lincoln al señalar que la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Sentencia retomada por Luigi Ferrajoli al señalar que el —*gobierno del pueblo*” implica el elemento formal y la terminación, —*para el pueblo*”, el elemento sustancial de la democracia.

Tomando los sólidos argumentos del maestro florentino, recordamos que la trascendental función del Estado para la consecución del bien público y el mejor desarrollo de la sociedad, debe ser el principal soporte de la estructuración, funcionamiento y evolución de dicho ente. En consecuencia, se hace patente poner la mira en la sinergia generada entre los componentes esenciales de la estructura político-jurídica (población, orden normativo y su gobierno), que en conjunto inciden en la mayor o menor gobernabilidad, ya que de su adecuada estructuración trípode de estos vectores influye de forma determinante en el grado de eficiencia democrática de los regímenes. De ahí que, es menester un impulso sinérgico en el que los pesos y contrapesos entre gobierno y gobernantes logre un equitativo sistema de responsabilidades y respeto de los derechos que fomenten una democracia efectiva y sustancial.

Tema de imponderable relevancia en el desarrollo de las sociedades ya que, como hace hincapié el autor multicitado, el riesgo de no someter a los gobiernos a los límites en el ejercicio del poder puede generar episodios como el fascismo y nazismo.

En efecto, la falta de límites al poder es el cáncer de las democracias. Asimismo, la ciudadanía y el respeto a un régimen constitucional que tenga como objetivo la consolidación de una democracia sustantiva pueden ser el cáncer del cáncer en las democracias sometidas al designio de los estos poderes salvajes, así llamados por el autor florentino, y generar esta metástasis

en los fenómenos perniciosos que pretendan vulnerar la verdadera esencia de la democracia.

Un efectivo engranaje funcional de cada componente del Estado es la pieza clave para desarrollar las herramientas sociales que repercuta en el mejor desarrollo de las naciones. Es aquí donde el factor del tipo de gobierno deberá ser la piedra angular para dirigir las diferentes funciones e interacciones de los componentes del Estado.

En el caso de la república mexicana y derivado del marco teórico y normativo inserto en la presente tesis, estimamos que una pieza clave para la correcta correlación sinérgica, para el pleno desarrollo de una democracia sustancial en nuestro país debe fundarse en la adecuada y siempre evolutiva estructuración nomodinámica para hacer más efectivo el principio de rendición de cuentas y sobre todo dar paso a la concreción de este modelo de democracia sustantiva.

La insuficiencia de la democracia formal o procedimental, también encuentra sustento en lo señalado por la Ministra Olga Sánchez Cordero, integrante del máximo órgano jurisdiccional de nuestra nación, sentenciando que la democracia electoral por sí misma no garantiza el mejor desempeño de los representantes populares, como se refiere a continuación:

—La democracia electoral no garantiza que los gobernantes legítimamente electos por el voto popular, sean en su desempeño eficaces administradores de la riqueza pública. No garantiza que vayan a ser responsables y a rendir cuentas de sus actos una vez en el cargo, a menos que se cuente con instituciones sólidas, conscientes de su función y responsables en el cumplimiento de las mismas, que puedan constreñirlos al cumplimiento del orden

*jurídico y que los obliguen a transparentar sus actos y a rendir cuentas de los recursos públicos”.*¹⁸⁶

He aquí la pauta sustentada por una de las integrantes del órgano garante del régimen constitucional y que nos permitimos retomar para el desarrollo de la presente tesis y dilucidación del problema socio-jurídico motivo de la misma: la insuficiencia de nuestro actual régimen democrático electoral, como mecanismo para el desarrollo de un sistema efectivo de rendición de cuentas de los gobernantes ante el electorado, para el fortalecimiento de una democracia sustantiva.

Como lo señalamos en el capítulo anterior, la ciudadanía mexicana no tiene un instrumento que le permita redireccionar la labor gubernamental en manos del titular del Poder Ejecutivo Federal, cuando éste no haya respetado el mandato popular al no haber cumplido sus promesas de campaña o no cubrir las expectativas de la población en el desarrollo de la actividad gubernamental.

En efecto, la ciudadanía interviene en un proceso electoral en el que aquél ejerce su derecho al voto como instrumento para alterar y modificar su gobierno, ejercer su soberanía vía elección de sus representantes para el efecto de buscar el beneficio de sí mismo y como moderador del destino de una Nación.

En este contexto, el ciudadano se ve inmerso en un sistema de partidos de los cuales surgen candidatos o en el actual contexto candidaturas independientes, quienes a través de la campaña electoral buscan la aprobación de la opinión pública mediante la formulación de propuestas en temas que afectan y

¹⁸⁶ Olga Sánchez Cordero, Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión estenográfica de su participación en la *Celebración del 180 aniversario de la entidad de fiscalización Superior*, organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación, en el auditorio del Edificio Morelos de la Auditoría Superior de la Federación, en la Ciudad de México, el 16 de Noviembre de 2004. Visible en <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/DEMOCRACIA%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20Y%20ESTADO%20DE%20DERECHO.pdf>.

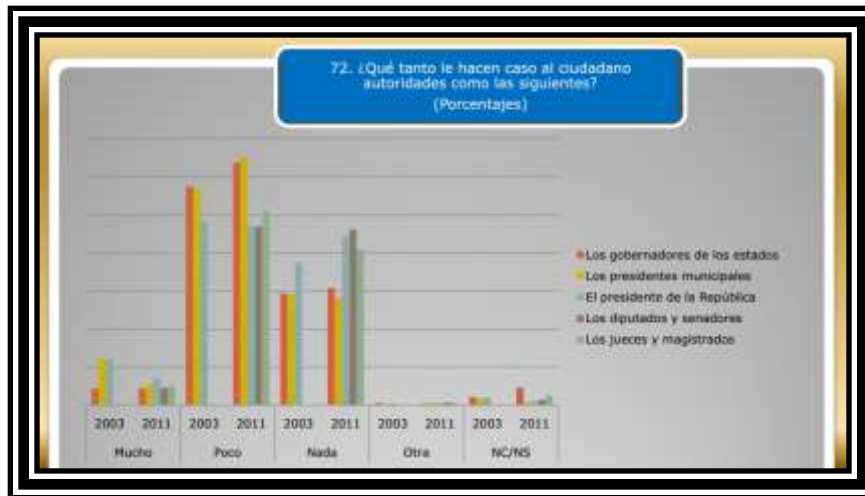
repercuten en el desarrollo de su vida y de la nación. Si bien es cierto, en la decisión que tome cada ciudadano, los factores que determinarán el sentido de votar por tal o cual candidato son divergentes, lo cierto es que en un verdadero Estado democrático, los instrumentos institucionales deben estar forjados para hacer prevalecer y proteger el mandato popular, no sólo en la elección sino con mayor ímpetu después de efectuado el voto.

No obstante lo anterior, veremos que nuestro sistema jurídico está diseñado de forma preminente para el efecto de garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas. Dichos mecanismo sólo se limitan a señalar las reglas para el efecto de tratar de paliar las argucias para la manipulación del voto, no así respecto de la vinculación y respeto del mandato popular en el ejercicio del poder, que debe ser el sustento insustituible y preponderante de cualquier democracia lo que denominamos en nuestra anterior tesis un sistema nomodinámico para la defensa postelectoral del voto. Sin embargo, en nuestro sistema político los gobernantes pueden incluso dejar de lado las promesas de campaña o incumplir las mismas sin ningún medio retributivo o sancionador que impida estas acciones, generando un déficit de legitimidad y representatividad ciudadana.

Para sustentar este déficit podemos enmarcar los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011¹⁸⁷, elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, que muestra esta falla del sistema democrático en la defensa postelectoral del voto que permita un sistema de rendición de cuentas efectivo, en específico en relación con el Presidente de la República. Esto se desprende al observar la percepción de los ciudadanos en relación con la vinculación de su mandato y de la actuación de sus gobernantes que al cuestionárseles qué tanto le hacen caso los representantes populares a la ciudadanía, el mayor porcentaje de los

¹⁸⁷ Encuesta Nacional de Cultura Constitucional : legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE-IIIJ,UNAM, 2011, visible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion10.pdf>.

ciudadanos creen que los gobernantes poco y nada hacen caso a los ciudadanos, como se observa a continuación.



Para ahondar más en este tema de la insatisfacción ciudadana en relación con su influencia en la toma de decisiones públicas, podemos observar los resultados del informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014¹⁸⁸, donde el 70.85 % de los encuestados no creé que la gente como ellos tenga influencia sobre acciones del gobierno, como se demuestra en la siguiente gráfica:

Cuadro 4.36 Porcentaje que cree que la gente como ellos tiene influencia sobre acciones del gobierno

	PORCENTAJE
Muy de acuerdo	3.76
Algo de acuerdo	9.10
Ni de acuerdo ni desacuerdo	13.95
Algo en desacuerdo	20.68
Muy en desacuerdo	50.37
No sabe/No contestó	2.33
Total	100

¹⁸⁸ Vaquero Ochoa, Luis Javier, Coordinador et al, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014*, México, INE y COLMEX, 2014, p. 105.

Pero este descontento es, en gran medida, a consecuencia de un tema de carácter institucional que tiene que ver con la generación de normas imperfectas. El derecho es generado como un sistema de normas sociales cuyo cumplimiento es garantizado por el Estado y la coercitividad como factor de identificación de este sistema. Sin embargo, en la generación de norma podemos observar la creación de normas jurídicas imperfectas, definidas como aquellas cuya integración no permite una consecuencia jurídica ante su incumplimiento, para fundar lo anterior, nos permitimos citar al jurista Hans Kelsen que identifica este fenómeno de la siguiente forma:

*—Por el contrario encontramos leyes que prescriben una conducta determinada sin que la conducta contraía sea la conducta de una sanción. En este caso estamos en presencia de una simple expresión de deseos del legislador que no tiene alcance jurídico. Es lo que hemos denominado un elemento jurídicamente indiferente. Así una ley prescribe a todos los ciudadanos celebrar el aniversario de la Constitución, pero no prevé ninguna sanción con respecto a aquellos que se abstengan. Al no traer aparejada ninguna consecuencia jurídica la conducta contraria a la prescrita, la ciencia del derecho no puede considerar a dicha ley como una norma jurídica”.*¹⁸⁹

En el caso concreto nos encontramos en este supuesto, ya que nuestro Máximo Ordenamiento reconoce la importancia de la sinergia entre dos pilares sobre los que debe sustentarse la estructura de nuestro sistema político: la democracia formal y sustancial, lo que se establece en el artículo 39 de nuestra Constitución y que versa de la siguiente forma:

Capítulo I

¹⁸⁹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 170, p. 65.

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

*—Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. **Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno**”.*

Como se puede observar del precepto señalado, todo poder debe derivar de la voluntad popular y no sólo esto, sino que el ejercicio efectivo del mismo debe ser única y exclusivamente para beneficio de la población. Lo anterior se ve recalcado, en el contenido del artículo 3 constitucional, de forma atinada ya que este precepto está destinado a establecer las bases del sistema educativo, el cual define muy bien los efectos que en la sociedad debe generar una democracia sustancial. Así, dicho precepto define el objetivo de nuestro sistema político de la siguiente forma:

*“**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.*

...

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;...”

Abundado, la Constitución prevé una solemne protesta constitucional del encargo en el cual el Presidente en turno se compromete a desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo le ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, señalando que de no ser así, la Nación o el pueblo podrán demandar dicho incumplimiento, conforme al artículo 87 Constitucional. Aun así, lo cierto es que como lo hemos visto en el capítulo de responsabilidades, la viabilidad jurídica de sancionar al Presidente es en primer término ambigua y en segundo lugar reducida y limitada al aspecto penal. Sin embargo, aún en este caso, tratar de encuadrar el incumplimiento de las promesas de campaña a una figura típica delictiva del actual régimen jurídico penal por la que pudiera ser acusado sería en extremo difícil.

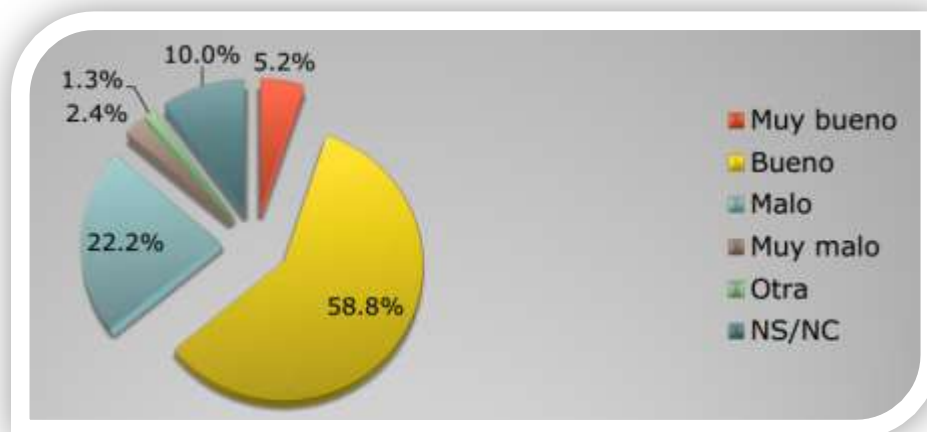
Aunado a lo anterior, siendo el caso de una viabilidad de dicha responsabilidad, veremos que los dos mecanismos se pueden encontrar sometidos a poderes políticos como el caso del Procurador General de la República o Fiscal General, con las nuevas reformas, quien es el encargado de realizar las investigaciones para solicitar el ejercicio de acción penal y el otro a un órgano político como lo es la Cámara de Diputados el encargado de realizar la declaración de procedencia. Dichos órganos impedirían la generación de un efectivo sistema de rendición de cuentas ante el electorado al ser dos órganos politizados, en diversa medida y con intereses contrarios en pugna en una decisión que debe responder única y exclusivamente al electorado en general.

A pesar de que las cifras de incidencia política en los pesos y contrapesos de las fuerzas electorales han variado y la figura Presidencial haya perdido poder en muchas elecciones intermedias al perder su mayoría en la Cámara de Diputados desde el año de 1991, hasta la presente fecha no se ha realizado ninguna declaración de procedencia contra los diversos Presidentes de las República. Esto a pesar de que conforme a la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011¹⁹⁰, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el 27.2% de la gente está muy de acuerdo en que el Congreso debiera tener la facultad de remover al Presidente si considera que éste viola la Constitución, cifras que contrastaran como lo veremos en las siguientes gráficas.

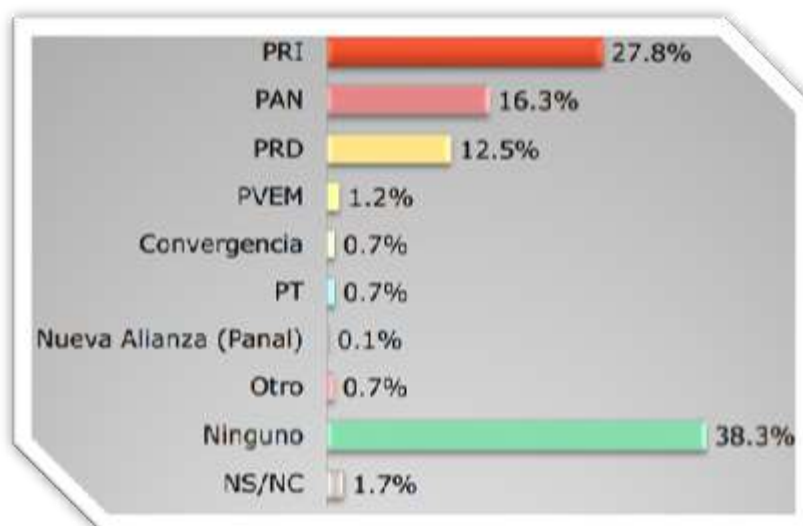


En efecto, conforme a la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011, la mayoría de la ciudadanía encuestada está a favor de que el Congreso de la Unión funja como contrapeso del Presidente de la República. Lo anterior dado que al preguntarse a los encuestados ¿qué tan bueno o malo es para el país que el Congreso de la Unión se oponga en ocasiones a las medidas que toma el presidente?, un 58.8% respondieron es buena la oposición del Congreso:

¹⁹⁰ Encuesta Nacional de Cultura Constitucional : legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE-IIIJ,UNAM, 2011, visible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion10.pdf>



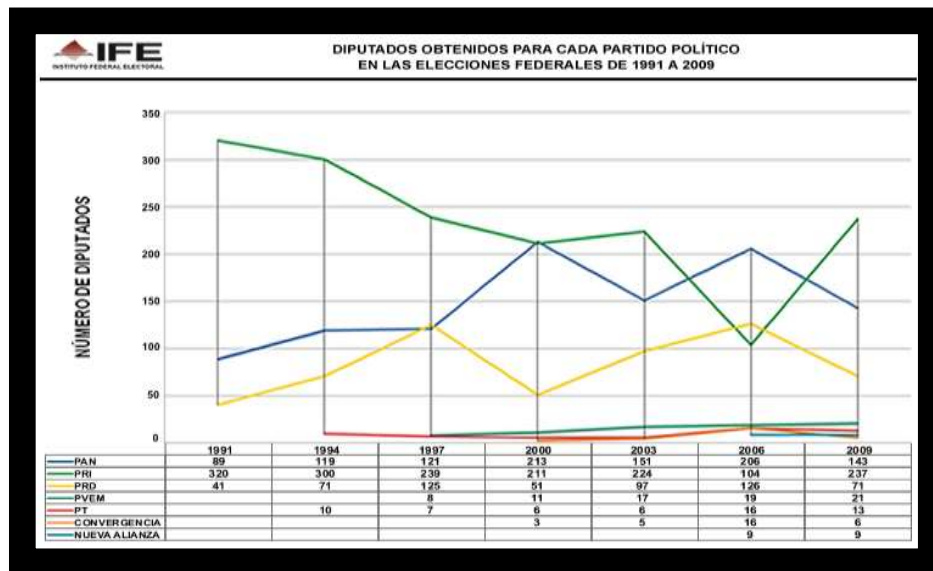
En este contexto, también es relevante observar que en dicha encuesta la mayoría de la gente manifestó no estar identificada con un partido político, como se observa en la siguiente grafica sobre las respuestas a la pregunta ¿con qué partido se identifica usted más?:



Derivado de los dos parámetros podemos inferir que la ciudadanía, a pesar de manifestar mayor alejamiento respecto de los partidos políticos coincide en dar una buena aprobación al Congreso de la Unión como contrapeso del Poder Ejecutivo.

Parece acertada la tesis en el sentido de verificar que dichas cifras representan datos que señalan la importancia en la ciudadanía de imponer un mecanismo de contención al ejercicio de poder del Presidente en turno, no tanto la confianza en su congreso sino en el hecho de tomar a éste como la única herramienta que tiene a su alcance para poner límites al poder Ejecutivo Federal.

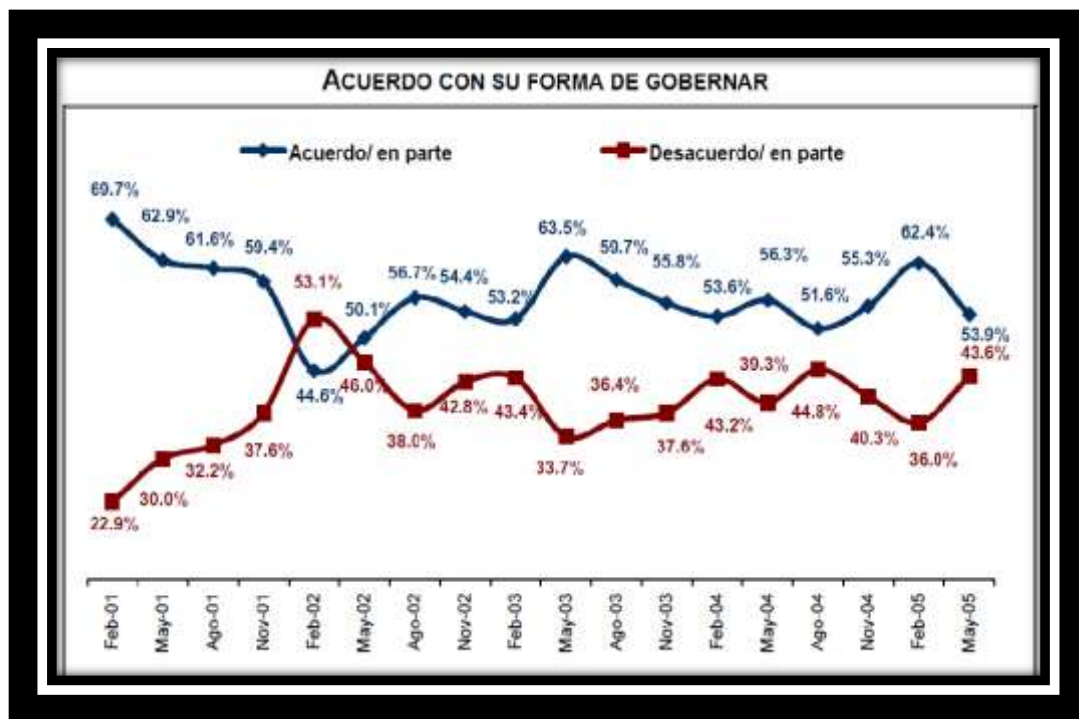
Dicho factor de limitación de poder a través de un órgano legislativo se ha mostrado cronológicamente, dado que las cifras de las pasadas elecciones han fortalecido esta premisa como podemos observar en las elecciones de 1997 en que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como partido del Presidente en turno pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, al pasar de 300 diputados en el año de 1994 a 239 en 1997, aunque en esa época siguió conservando la mayoría parlamentaria, como se observa en la siguiente tabla.



En el sexenio de Vicente Fox Quezada ocurrió un fenómeno más radical en torno al partido político que postuló a dicho expresidente. En este caso podemos observar que en la elección presidencial del año 2000 el Partido

Acción Nacional obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados con 213 escaños, contra 211 del Partido Revolucionario Institucional. No obstante esto, para la elección intermedia de 2003 el PAN obtuvo 151 posiciones contra 224 del PRI, perdiendo la mayoría en el órgano legislativo.

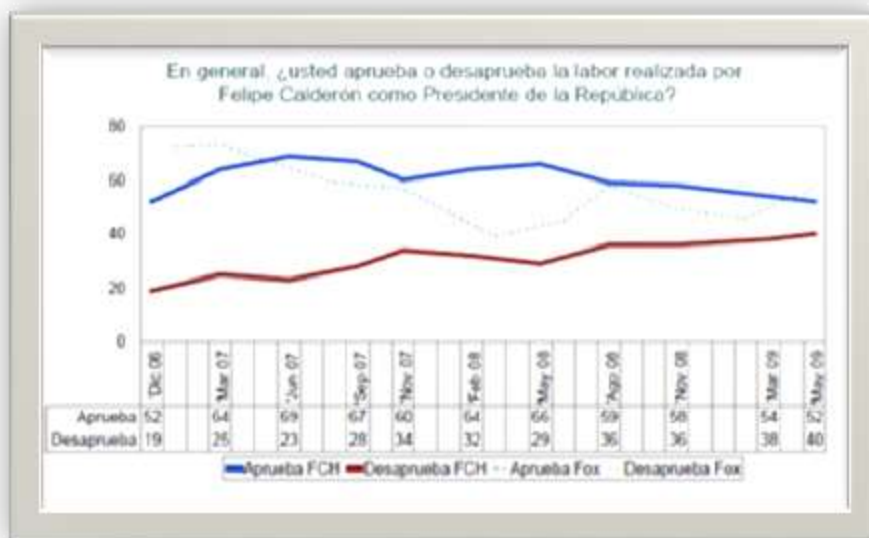
Para abundar en relación con los datos ante estos escenarios, en el sentido de que la ciudadanía estaba manifestando su descontento con el ejercicio del poder por parte del Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, veremos que en las encuestas de aprobación respecto de la forma de gobernar elaboradas por Consulta Mitofsky¹⁹¹, el nivel de aprobación en las elecciones intermedias en relación con la elección Presidencial bajó, como se observa a continuación:



En el caso del ex presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, a pesar de verse una estabilidad en el porcentaje de aprobación del mandato del

¹⁹¹ Vid. Consulta Mitofsky, *Evaluación de Gobierno. Presidente Vicente Fox Quezada*, mayo de 2005, disponible en: <http://www.cmic.org/boletin/15jun05/evaluanal18.pdf>.

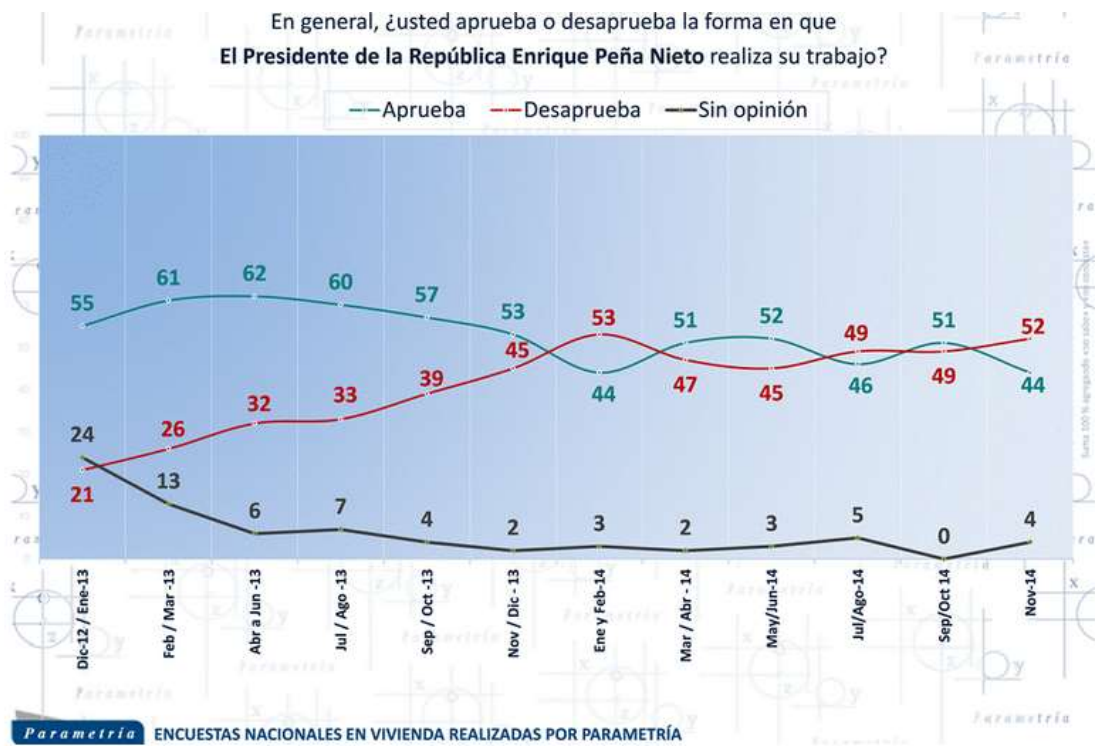
Presidente, el nivel de desaprobación aumentó de forma considerable, como se observa en la siguiente encuesta de GEA-ISA.



En cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados podremos observar que dicho patrón de descontento ciudadano con la forma de gobernar de los expresidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, se vio reflejado en la disminución de los escaños en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias, generando la pérdida de la mayoría en dicho órgano legislativo, concluyendo que dicha manifestación ciudadana es una forma en que la ciudadanía mostró su descontento de la labor gubernamental de los expresidentes de la República a través del único mecanismo jurídico de rendición de cuentas disponible que es el sufragio.

No obstante esta legítima forma de manifestación de descontento ciudadano es de precisarse la insuficiencia de nuestro ordenamiento jurídico para dar cauce efectivo a dicha inconformidad, dando lugar incluso a un fenómeno perjudicial para el desarrollo de las relaciones gubernamentales como lo es la parálisis legislativa.

Aunando a lo anterior veremos que en el caso del actual sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, conforme al estudio de la encuestadora Parametría, su nivel de desaprobación aumento de 21 a 52% en dos años del periodo, que en vísperas de la elección intermedia de 2015 representará una disminución de sus escaños, aunque la merma sea paliada con el aumento de curules del Partido Verde Ecologista de México (PEVEM).



4.1.2. Del abstencionismo.

El abstencionismo entendido como la falta de participación ciudadana en las elecciones democráticas es un fenómeno complejo, el Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, nos da un parámetro de valuación de ciertos factores que inciden en el fenómeno como la variable de escolaridad en el electorado, ingreso per cápita, factor urbano vs rural y el denominado voto de oposición, como lo señala a continuación:

—Las variables de escolaridad ayudaron a explicar parte del comportamiento de la abstención: a mayor escolaridad menor abstencionismo, y a menor escolaridad mayor abstencionismo, es decir, la escolaridad y la competitividad influyen en el electorado y estimulan su voto. Aquí estaríamos observando el doble impacto que produce esta variable: los sectores escolarizados están más informados y conscientes de los cambios democráticos y sus repercusiones en las instituciones electorales, por lo que en estos sectores penetra la credibilidad en los procesos y ello influye para aumentar su participación; por otro lado, en este sector tiende a votarse en mayor proporción por la oposición.

En relación con la variable de ingreso se observó que los distritos con mayor población y con menos de un salario mínimo por trabajador son los más abstencionistas y que los distritos electorales con una población que en su mayoría recibe de dos a cinco salarios mínimos son menos abstencionistas. Los sectores de ingreso medio votan más que los sectores con uno o menos de un salario mínimo y otorgan su voto en mayor proporción a la oposición.

Con el cruce de datos referentes a abstencionismo-vivienda y abstencionismo-ruralidad, se encontró que los distritos rurales y con viviendas cuyas condiciones son indicativas de bajo nivel de ingreso, son más abstencionistas que aquellos distritos urbanos cuyas viviendas reflejan un mayor ingreso de sus habitantes.

Resulta interesante destacar el hecho de que, en el caso de todas las variables sociodemográficas, las correlaciones antes mencionadas se hacen más significativas cuando se cruzan con los votos por la oposición y no únicamente con el abstencionismo. Entonces, la conclusión más contundente a la que podemos arribar es que en 1994, y sobre todo en 1997, la abstención está relacionada de manera dependiente con el voto por la oposición, es decir, con la competitividad de la elección.”¹⁹²

En este contexto, los motivos por los cuales la ciudadanía no acude a las urnas a votar es un tema complejo y difícil de descifrar, no obstante lo anterior las estadísticas nos permiten inferir determinadas convergencias que pueden dilucidar este fenómeno.

Una vez precisado lo anterior, podemos tomar como referencia para el estudio de este fenómeno abstencionista las estadísticas de la Corporación Latinobarómetro en su informe 2013, según el cual el Estado mexicano ha visto un fenómeno relevante en relación con el grado de aprobación de la sociedad con el régimen democrático el cual ha visto un decremento que puede ser parte de una sintomatología. Así, dicho informe señala que con la llegada de un Presidente ajeno al Partido Revolucionario Institucional en el año 2000 el nivel de apoyo a la democracia representaba el 40%, éste se incrementa a 63% en 2002 y se reduce al 59% en 2005.

Con la llegada de Felipe Calderón el nivel de apoyo a la democracia se reduce a 54% en 2006, a 48% en 2007 y a 40% en 2011. En este mismo contexto el

¹⁹² Estudio sobre abstencionismo en México, IFE, visible en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/estudio_sobre_abstencionismo.htm.

nivel de aprobación de la democracia como forma de gobierno volvió a disminuir en el año 2012 a 37% en 2013.



193

Con los anteriores datos podemos observar que el nivel de aprobación del régimen democrático en México ha disminuido del año 2002 al 2013 en 26 puntos porcentuales. Es éste un punto crucial en el desarrollo de nuestro sistema democrático dado que se puede observar que la ciudadanía mostró un entusiasmo ante el cambio de partido en la Presidencia de la República. Sin embargo, el pesimismo ante esta forma de gobierno ha disminuido considerablemente al ver que las expectativas hacia este sistema de gobierno no ha tenido un efecto en la satisfacción de los intereses de la ciudadanía.

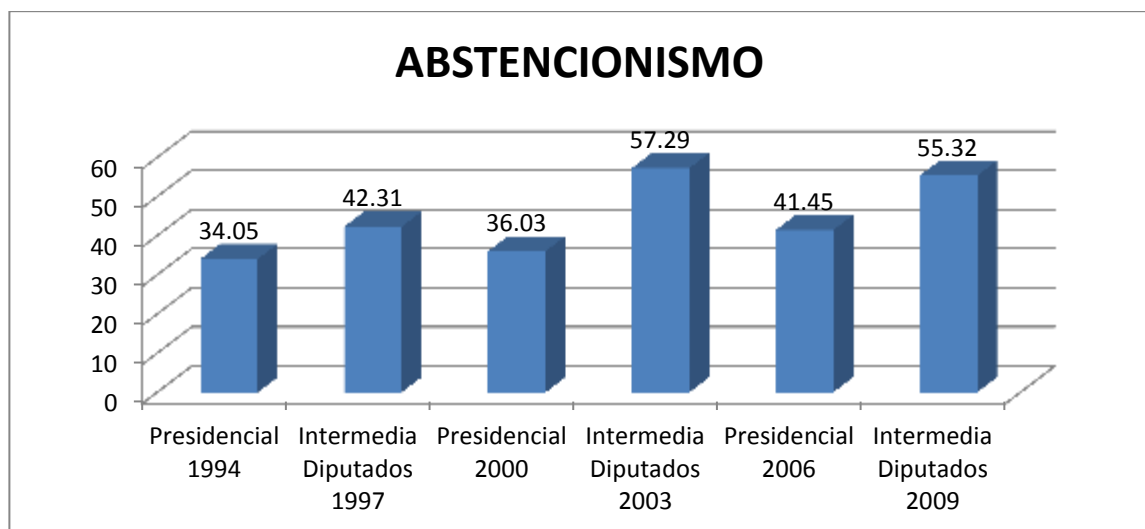
Si bien es difícil determinar porqué determinado grupo de ciudadanos no acude a las urnas en los procesos electorales, no obstante, cuando se está en la presencia de una reducción del porcentaje de participación contrastando las cifras con la elección próxima anterior, concatenados con datos respecto del nivel de aprobación del régimen democrático, puede darse un panorama más certero con la variable del voto de oposición y estimamos que la misma implica también una manifestación de descontento que es un paralelo significativo con

¹⁹³ Informe 2013, Latinobarómetro, Santiago de Chile, visible en http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

el síntoma de descontento ciudadano con la insuficiencia de resultados sus sistema de gobierno.

Así, podemos observar que desde la elección presidencial de 1994 hasta la presidencial de 2012, el porcentaje de participación ha disminuido en la elecciones intermedias en relación con la elección Presidencial, lo que implica que un porcentaje de esta ciudadanía activa votante dejó de acudir a las urnas; contrario a lo realizado en las elección Presidencial, y que se relaciona, sin duda, con la menor proporción de votación para el partido del candidato presidencial que llegó al poder. Lo anterior lo podemos ver en las siguientes tablas y gráficas, con información del sistema histórico de los resultados electorales, participación ciudadana y estadísticas durante los procesos electorales del extinto Instituto Federal Electoral¹⁹⁴:

TIPO DE ELECCIÓN	AÑO	% DE ABSTENCIONISMO	AUMENTO DEL ABSTENCIONISMO
Presidencial	1994	34.05	8.26
Intermedia Diputados	1997	42.31	
Presidencial	2000	36.03	21.26
Intermedia Diputados	2003	57.29	
Presidencial	2006	41.45	13.87
Intermedia Diputados	2009	55.32	



¹⁹⁴ Estadísticas y Resultados Electorales, Instituto Federal Electoral, visible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/

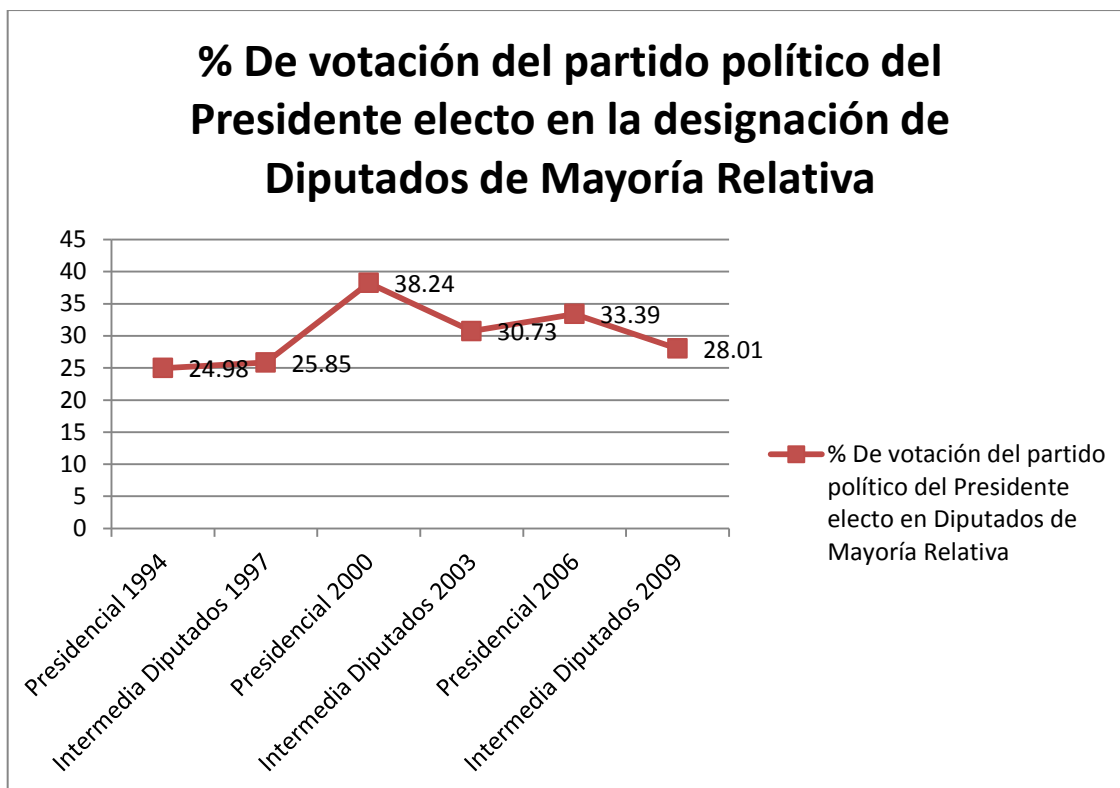
Como se ve en la gráfica, todas las elecciones Presidenciales han tenido menor abstencionismo en relación con las elecciones intermedias.

En las siguientes tablas y gráficas veremos que la tendencia a disminuir el porcentaje de votación de los partidos postulantes de candidaturas políticas también ha disminuido en las elecciones intermedias, salvo en el periodo del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

DISMINUCIÓN DE VOTOS PARA EL PARTIDO DEL PRESIDENTE EN TURNO		
Año	Votos totales	Votos menos
1994	8,664,384	968,187
1997	7,696,197	
2000	14,212,032	6,022,333
2003	8,189,699	
2006	13,753,633	4,074,198
2009	9,679,435	

Tipo de elección	Año	% De votación del partido político del candidato Presidente en Diputados Mayoría Relativa
Presidencial	1994	24.98
Intermedia Diputados	1997	25.85
Presidencial	2000	38.24
Intermedia Diputados	2003	30.73
Presidencial	2006	33.39
Intermedia Diputados	2009	28.01

Decremento de votación del Partido del Presidente	
1994-1997	0.87
2000-2003	7.51
2006-2009	5.38



Las hipótesis descriptivas del fenómeno abstencionista son muchas y diversas, no obstante lo anterior, las cifras nos ayudan a dilucidar un de carácter muy concreto: el descontento del sector votante con el desempeño gubernamental de sus candidatos y partidos en el gobierno.

4.2. Hipótesis.

Una vez desarrollado el problema socio-jurídico a estudio, y con sustento en el análisis vertido en este trabajo de investigación es de proponer que a través de la implementación de la revocación del mandato presidencial se potenciará un eficaz instrumento de rendición de cuentas y generará un factor de empoderamiento ciudadano que permita avanzar hacia una democracia sustancia en beneficio de la población.

Hemos de preciar que el título de la presente tesis se adoptó el término juicio político en el más amplio sentido del término en término de lo manifestado por

Raúl F. Cárdenas¹⁹⁵ al señalar que entre los diputados del constituyente de 1856 en México, predominaba la idea de que el juicio político como —*juicio de opinión, de la conciencia pública y de la confianza porque existen funcionarios que sin haber cometido hechos delictivos propiamente dichos, pierden la confianza pública constituyéndose un estorbo para las mejoras y progresos de la colectividad, cumpliendo el juicio político la tarea de facilitar el medio para destituir al funcionario cuando ya no merece la confianza pública*” no así el término específico derivado de nuestro sistema jurídico mexicano de responsabilidad de los servidores públicos.

Por lo anterior, procederemos a desarrollar y adaptar el mecanismo revocatorio a las condiciones del Estado mexicano y generar un instrumento *ad hoc* a nuestras necesidades.

4.3. Implementación de la revocación del mandato presidencial.

Para la implementación del mecanismo revocatorio, como el instrumento más legítimo para facilitar la destitución de un funcionario, en el caso concreto del Presidente de la República, cuando éste ya no merece la confianza pública. Por lo que es trascendental la realización de adecuaciones necesarias de este mecanismo al sistema jurídico mexicano y con ello sentar las bases para poder generar los siguientes fenómenos:

- 1) Desarrollar y modificar de la posibilidad de aplicación del sistema semiparlamentario por excepción, que podría traer los siguientes efectos:
 - a. Nuevas relaciones entre órgano legislativo, ejecutivo y electorado;
 - y
 - b. Los mecanismos para hacer posible la consolidación de mayorías.
- 2) Mayor gobernabilidad y legitimidad soberana:

¹⁹⁵ *Op. cit.* Cárdenas, Raúl F., 159, p. 318.

- a. Los alicientes para la consolidación de mayorías con la posibilidad de que se genere una candidatura de unidad para la designación del presidente sustituto;
- b. Poder generar una candidatura respaldada por mayorías en el congreso y legitimada en las urnas por la ciudadanía; o
- c. Una candidatura propuesta por un organismo autónomo como la Universidad Nacional Autónoma de México, con aprobación de una mayoría del Congreso de la Unión y la posibilidad de su legitimación popular en las urnas.

Dadas las directrices básicas de los objetivos de la presente tesis, nos permitimos desglosar cada una de las bases y objetivos de las modificaciones a nuestro sistema de gobierno para la eficiente implementación de la revocatoria de mandato.

4.3.1. Reforma a la forma de gobierno del Estado Mexicano.

Para implementar la reforma para la revocatoria de mandato es necesario realizar modificaciones al texto constitucional que cambie las bases de la forma de gobierno de la Nación, introduciendo la democracia participativa en conjunción con la democracia representativa.

Si bien es cierto que la democracia participativa ha sido introducida con las reformas publicadas el 9 de agosto de 2012, en las que se incluyen figuras como la de las consultas e iniciativas populares, dichos mecanismos deben encontrar, por técnica legislativa, soporte en las bases estructurales y doctrinales de nuestro texto constitucional que determinan la esencia de nuestra forma de gobierno. Por lo anterior, se pretende modificar artículo 39, 40 y 41 del Capítulo I denominado *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno* del Título Segundo de la Constitución, insertando la democracia participativa en los pilares constitucionales que determinan nuestra forma de gobierno.

En este contexto es de remarcar la importancia de insertar el derecho del pueblo a ejercer su soberanía de forma directa, vía instrumentos de la democracia participativa, así como la representativa a través de los poderes de la Unión y de los Estados.

Al implementar la revocación del mandato presidencial dicho régimen debe ser modificado, en primer término en el sentido de establecer la posibilidad de que el presidente dure seis años en el encargo, lo anterior bajo la premisa de que dicho representante popular no sea revocado.

La presente tesis establece que en caso de que el Presidente sea revocado de su encargo sea electo vía Colegio Electoral del Congreso de la Unión, lo que implica insertar la posibilidad de generar un sistema mixto con mecanismos parlamentario para la designación del Presidente de la República con el carácter de sustituto, lo que nos permitirá incursionar de forma dosificada en este sistema y fortalecer el sistema representativo y con ello la gobernabilidad, cuestión que desarrollaremos el apartado correspondiente.

4.3.2. Cambio de naturaleza del mecanismo revocatorio.

Un aspecto trascendental de la presente iniciativa es la relativa a la naturaleza del mecanismo revocatorio. Como lo analizamos en los capítulos relativos al estudio de los instrumentos de revocación de mandato a nivel internacional y en el caso del Estado mexicano, obedece a una naturaleza de carácter excepcional, por medio del cual se requiere de la organización ciudadana para que a través de la recolección de firmas, se ponga en movimiento la maquinaria electoral e iniciar un procedimiento para el desarrollo de esta figura.

En este contexto, es evidente que dicho mecanismo tiene la virtud de propiciar la actividad organizativa de la ciudadanía, la movilización e interconexión de intereses para el desarrollo del instrumento. No dudamos el valor implícito para

una Nación la capacidad organizativa de la ciudadanía. Sin embargo, en el caso concreto estimamos que la rendición de cuentas por parte del Presidente de la República no puede ni debe ser una posibilidad, sino un derecho ciudadano y obligación del Presidente ejercitable de manera ordinaria, es decir, de forma permanente.

En efecto, el llamar a cuentas al Presidente de la República debe ser un procedimiento predeterminado, establecido y permanente el cual no dependa en forma alguna de la capacidad organizativa de la ciudadanía, sino un derecho y deber de los dos actores involucrados (ciudadanía y Presidente). Sin duda es un cambio de paradigma en la instrumentación de este mecanismo que estimamos necesario para fortalecer un empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento de la rendición de cuentas al electorado. Así, el mecanismo revocatorio abandona su naturaleza intermitente y excepcional para convertirse en una garantía de rendición de cuentas.

Por lo anterior, la presente tesis propone la implementación de la revocatoria como de forma oficiosa junto con las elecciones intermedias a efecto de que la ciudadanía, a mitad del periodo para el que fue electo el Presidente de la República, elija la pertinencia o no de mantener a su representante popular en ese cargo.

4.3.3. Sujetos del procedimiento revocatorio.

En la instrumentación de la revocación del mandato la definición de los sujetos que intervienen es indispensable para el correcto desarrollo de la figura revocatoria en el contexto de cada país. Es así que en este subcapítulo nos avocaremos al definir los sujetos partícipes de este mecanismo de la democracia directa.

El contexto de la República Mexicana se requiere de una adaptación del procedimiento revocatorio que pueda generar un blindaje que permita la mayor amplitud del derecho ciudadano a la rendición de cuentas.

4.3.3.1. Sujeto pasivo.

Derivado de la trascendencia que tiene el Poder Ejecutivo en un sistema presidencial y en el caso concreto de la República mexicana, las facultades y funciones de gran magnitud que conlleva el cargo de Presidente de la República y su impacto en la vida de los mexicanos, es que esta tesis se enfoca en la determinación como sujeto pasivo, sobre el cual recaiga resolución para la posible remoción del cargo público en el titular del Poder Ejecutivo Federal.

4.3.2.2. Sujeto activo.

En el caso de la determinación del sujeto pasivo como el sujeto encargado de determinar la remoción en el mecanismo revocatorio, proponemos que sea un sujeto colectivo quien sea el juzgador de la idoneidad de que el Presidente de la República siga o no en su encargo, dado que es el mandato popular el principal sujeto de protección del mecanismo revocatorio.

Asimismo, al eliminar la aplicación intermitente y excepcional que representaría el hecho de que la revocatoria requiriera un determinado número de firmas ciudadanas, dejamos atrás la calificación del sujeto activo.

4.3.4. Modificación a la presentación de plataformas electorales y seguimiento de objetivos.

—Y como a quien laza palabras de oro antes de proceder a los hechos y cumple más de lo que promete...”¹⁹⁶

¹⁹⁶ Nietzsche, Friedrich, *op., cit.*, nota 183, p. 18.

Por orden cronológico nos permitimos desarrollar los mecanismos que permitirán el mejor desarrollo de la revocatoria de mandato.

Establecemos determinados requisitos para la formulación de propuestas de campañas. Comenzaremos señalando que la elaboración de políticas públicas es un procedimiento especializado y técnico, por lo tanto, su formulación deberá reunir requisitos muy específicos y así, esquematizar soluciones verdaderamente viables y efectivas.

En concordancia con lo anterior, recordaremos que existen ciertos elementos esenciales para una correcta planificación y formulación de políticas públicas, éstos son señalados por el maestro Carlos Ruiz Sánchez en su libro denominado *Manual para la Elaboración de Políticas*. Estos elementos estimamos deben ser integrados como requisitos para la formulación de los denominados programas de acción que conforme al artículo 38 de la Ley General de Partidos Políticos vigente, señala que dichos programas determinarán las medidas para a) alcanzar los objetivos de los partidos políticos; b) proponer políticas públicas; c) formar ideológica y políticamente a sus militantes, y d) preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Por lo anterior, nos permitimos retomar diversos puntos de la propuesta que realizamos con anterioridad en la tesis denominada *Nuevo régimen constitucional para la defensa postelectoral del voto*¹⁹⁷, conforme a las bases propuestas del maestro Carlos Ruiz Sánchez, en la cual se señalaron como requisitos para la formulación del programa de acción los siguientes puntos:

¹⁹⁷ Véase. López González, Armando, *op. cit.*, nota 165, p. 116-124.

—1. Identificación del problema, determinando los siguientes puntos:

1.1. Determinación de la forma en que el problema altera la situación actual del país;

1.2. Temporalidad en el que se detecta el problema;

1.3. A quiénes afecta (población afectada);

1.4. En dónde se presenta (aspecto geográfico);

1.5. Cuánto miden las alteraciones que provocan, lo anterior a través del análisis de estadísticas, índices o indicadores oficiales, de organismos públicos autónomos u organismos internacionales.

2) Formulación de la política pública. Determinar la propuesta que en materia de política pública dará solución a los problemas analizados, la cual deberá de contener:

2.1. Los objetivos generales y particulares concretos, éstos últimos expresados en forma técnica, cuantificable, mediante calendarización de metas.

2.2. Las acciones generales para su instrumentación, definiendo las actividades y responsabilidades en la generación de la política pública.

2.3. Análisis y evaluación de la situación actual en los siguientes rubros:

1. Recursos tecnológicos;
2. Análisis presupuestal;
3. Organización Administrativa; y
- 4) Normatividad.¹⁹⁸

Un aspecto trascendental para la formación de la opinión pública es el acceso a la información que sea relevante y que permita evaluar el desempeño de los representantes populares en su labor gubernamental. Es este contexto debemos señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (**LFTAIPG**), da la posibilidad para poder revisar dicha labor de gobierno, en el caso concreto del Presidente de la República, como se desprende del artículo 7 de la referida Ley, que señala como obligación en materia de transparencia lo siguiente:

- 1) La remuneración mensual por puesto, sistema de compensación;
- 2) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, así como la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el presupuesto;
- 3) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- 4) El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio;
- 5) Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- 12) Los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

¹⁹⁸ Véase. López González, Armando, *Nuevo régimen constitucional para la defensa postelectoral del voto*, UNAM, México, 2008, p. 116-124.

- 13) Los servicios que ofrecen;
- 14) Los trámites, requisitos y formatos;
- 15) Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- 16) Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados;
 - b) En el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - c) El monto;
 - d) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
 - e) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- 14) Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- 15) En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- 16) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

En este contexto nos parece de suma importancia que el ciudadano tenga las herramientas e información necesaria para valorar el desempeño de las labores de gobierno, pero no sólo a las relativas a sus obligaciones derivadas de Ley, sino de los compromisos asumidos por los candidatos en sus promesas de campaña, para lo cual se deben realizar las siguientes acciones:

- 1) Fortalecer mecanismos que permitan establecer determinados requisitos para la formulación de propuestas de campañas con algunos elementos técnicos para su posterior evaluación;

- 2) Generar los mecanismos de acceso a la información y publicidad en relación con el cumplimiento de los objetivos planteados por los candidatos en sus respectivas campañas electorales; y
- 3) Determinación del o los órgano encargado de dar seguimiento al desarrollo de los objetivos planteados por los candidatos en sus respectivas campañas electorales.

En este contexto, dicha información puede servir para medir en cierta forma la dicha labor gubernamental, sin embargo, estimamos que un punto trascendental para efecto de que los ciudadanos puedan hacer un juicio político del desempeño del encargo de forma específica en las propuestas de campaña que haya efectuado el Presidente en la campaña en que fue electo.

En efecto, parte clave de las campañas deben ser las propuestas, no obstante hasta ahora las mismas han sido realizadas de forma inconexa y carente de la tecnicidad correspondiente a la formulación de políticas públicas, lo que genera en primera instancia una demagogia en detrimento del desarrollo del sistema democrático.

Entrados en materia, debemos crear los instrumentos al efecto de evitar que los partidos puedan presentar el referido programa de acción con datos inventados u objetivos concretos que no puedan ser verificados o calculados con posteridad.

Así, especificaremos que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), deberá de verificar que los datos y objetivos concretos aportados en las diversas plataformas puedan ser objeto de verificación o medición con posterioridad, en su caso emitirá dictamen sobre la viabilidad de la verificación de los datos y posibilidad de su medición.

En este caso se estima que cuando la resolución de los institutos determinen la inviabilidad de la verificación con posterioridad de los objetivos concretos y, de ser al caso, el Consejo podrán señalar las formas y mecanismo de verificación para poder medir los avance o retroceso de las propuestas señaladas en el programa de acción para lo cual deberán de contar con el personal capacitado para tal efecto. En caso contrario, en la propaganda se deberá hacer obligatorio que tanto los partidos como los candidatos, en caso de promocionar dichas propuestas, deberán señalar de manera precisa que los resultados no podrán verificarse por mecanismos cuanti o cualitativos. El CONEVAL deberá de hacer del conocimiento en medios de comunicación las propuestas que puedan o no ser sujetas de verificación.

Para el pleno cumplimiento del seguimiento de los objetivos de los programas de acción se deberá dotar de facultades para la coordinación y a fin de que pueda requerir información a los diversos entes de gobierno y poder celebrar convenios con órganos autónomos como la Universidad Nacional Autónoma de México; instituciones académicas o de investigación como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); de la sociedad civil como el Centro de Análisis e Investigación (Fundar) o internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) o el Banco Mundial etc., siempre que se garanticen las condiciones de independencia y objetividad de la información generada.

De la misma forma en esta propuesta de reformas se establece que el Instituto Nacional Electoral deberá incluir dentro del tiempo destinado a dicho instituto, espacio para dar a conocer en las precampañas y campañas electorales para la integración del Congreso de la Unión los resultados que haya generado o recabado el CONEVAL, respecto del cumplimiento de los objetivos de los programas de acción presentados por el candidato que hayan sido electo como Presidente.

Lo anterior para el efecto de que el electorado cuente con las herramientas de información para valorar el desempeño del encargo y poder realizar el juicio político al Presidente de la República de forma libre e informada.

En este contexto se faculta al CONEVAL, con fin el de suministrar a la sociedad información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar a la generación de indicadores sobre desarrollo nacional y pueda crear un Programa Nacional de seguimiento de objetivos y de la plataforma electoral del Presidente de la República electo.

Dicho programa deberá ser elaborado durante los primeros 3 años de gobierno del Presidente de la República, presentado con anterioridad y con tiempo suficiente para que el público en general tenga conocimiento de él. Dicho programa deberá evaluarse y actualizarse al final de cada sexenio presidencial con la misma anticipación, para contar con la información necesaria para tomar su decisión en la revocatoria y/o consulta popular para la implementación de sanciones populares, en su caso.

Asimismo, se crean mecanismos conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de medios de comunicación, para que a través de los tiempos del Instituto Nacional Electoral se dé la oportunidad al CONENAL para dar a conocer a los resultados de programa y así ciudadanía pueda contar con herramientas informativas para emitir su juicio antes de las elecciones para la implementación del mecanismo revocatorio y de consulta para la imposición de sanciones populares.

Para mayor fortaleza en esta labor se da la posibilidad para que el CONEVAL pueda realizar convenios con organismos autónomos, civiles e internacionales a efecto de generar la información necesaria para la medición del cumplimiento de los objetivos de los programas de acción respectivos, siempre y cuando se garantice la independencia y objetividad en los análisis efectuados.

4.3.5. Integración del programa de acción al Plan Nacional de Desarrollo.

Un aspecto que debe ser trascendental para el desarrollo en las directrices y desenvolvimiento de la Administración Pública Federal debe ser el contenido y vértices planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que conforme al artículo 26 apartado A, para su formulación se debe involucrar la participación de los diversos sectores sociales así como recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas obligatoriamente los programas de la administración.

En este contexto el Plan Nacional del Desarrollo debe ser el resultado de una planeación democrática en la que se involucren diversos sectores sociales. Siendo evidente que las propuestas en materia de políticas públicas que obedecen a determinadas problemáticas en contextos particulares, merecen ser integrados en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, las propuestas de campaña con mayor peso deben ser insertas en esta directriz de gobierno y de esta forma sujetar obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal al cumplimiento de dichos objetivos.

4.3.6. Procedimiento revocatorio.

Una vez establecidos los elementos básicos del mecanismo revocatorio, procederemos al desarrollo de la fase procedimental para la aplicación del mismo.

4.3.6.1. Inicio del procedimiento.

Entrando en materia para definir la forma en la cual pueda iniciarse dicho procedimiento revocatorio, nos permitiremos realizar las siguientes precisiones.

Sin duda parece suficiente y sólido el argumento de que la revocatoria del mandato obedece a un mecanismo de participación ciudadana organizada que, de manera activa participa para convocar este instrumento. Por lo anterior, en diversos casos los países que cuentan con este mecanismo requieren de un porcentaje de firmas en relación al padrón electoral para que pueda activarse la revocatoria de mandato. En el caso particular estimamos dar prioridad a este instrumento como el ejercicio de un derecho de forma conjunta con las elecciones intermedias para la renovación del órgano legislativo Federal.

Efectivamente, estimamos que el sometimiento del ejercicio de gobierno del Presidente de la República al escrutinio público y el juicio respectivo de la ciudadanía, debe ser un derecho ejecutable de forma simple, sencilla y obligatoria; no por excepción o con base a la organización y recolección de firmas de los ciudadanos, sino como un mecanismo que el Estado deba organizar y desarrollar de forma oficiosa.

En relación al término para la aplicación de este mecanismo, como hemos observado en el apartado relativo al derecho comparado, el plazo para poder ejercer la revocatoria en Colombia es de no menos de un año transcurrido el cargo del sujeto a revocar; en Perú no puede promoverse en el primer año ni en el último; y en Bolivia deberá haber transcurrido por lo menos la mitad del periodo del encargo.

En el caso de México, en el mecanismo revocatorio desarrollado por la entidad federativa de Chihuahua, se estableció como mínimo para poder ejercer este instrumento el que haya transcurrido una tercera parte del periodo para el cual fue electo el sujeto a revocación, que traspolado al periodo presidencial se traduciría en que el mecanismo de podría ejercer a partir de los dos primeros años del sexenio.

En este contexto, es evidente que existe una limitante de carácter temporal para la procedencia del mecanismo revocatorio que va de mínimo de un año de ejercicio del encargo, hasta la mitad del periodo de encargo. En el caso concreto encontramos que el periodo presidencial es de seis años, tomando la media aritmética de los periodos máximo (mitad del periodo, 3 años en el caso mexicano) y mínimo (un año de periodo presidencial Colombia y Perú), en relación con el periodo sexenal en México, el periodo límite para poder ejercer el mecanismo revocatorio sería de 2 años. Siendo evidente que dicho periodo podría empalmar con las elecciones intermedias para la renovación de la Cámara de Diputados, previéndose la celebración de éstas y la del mecanismo revocatorio con una diferencia de meses o días dependiendo la fecha de presentación de las firmas y el procedimiento para efectuar la revocatoria, generando una doble actividad electoral-administrativa y el consecuente desgaste del personal operativo así como la polarización del electorado.

Al generar la posibilidad de realizar dos procesos electorales diversos (revocatoria y elecciones intermedias para la integración de la Cámara de Diputados), generamos un doble impacto económico en las finanzas públicas.

En efecto, podemos ver que en las últimas elecciones se destinaron \$ 4'163,800,000 (cuatro mil ciento sesenta y tres millones ochocientos mil pesos 100/00 M.N.) para el proceso electoral 2011-2012, más \$107'100,000 (ciento siete millones cien mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, así como \$5'292,500,000 (cinco mil doscientos noventa y dos millones quinientos mil pesos 100/00 M.N.) por concepto de financiamiento público a partidos políticos, dando como resultado un gran total de \$9'563,400,000 (nueve mil quinientos sesenta y tres mil millones cuatrocientos mil pesos 100/00 M.N.), representando un 59.94% del

presupuesto destinado al Instituto Federal Electoral en 2012¹⁹⁹, como se puede verificar en las siguientes tablas:

Concepto	Monto (millones de pesos)	%
A) Gasto de operación	10,661.40	
1. Presupuesto Base	5,722.90	35.87
2. Proyectos	4,938.50	30.95
2.1. Proceso Electoral Federal 2011 – 2012	4,163.80	
2.2. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero	107.1	
2.3. Innovación y Transformación Institucional	291.5	
2.4. Padrón Electoral	353.1	
2.5. Estrategia Nacional de Educación Cívica	23	
B) Financiamiento Público a Partidos Políticos	5,292.50	33.17
TOTAL	15,953.90	100
%Gastos en elecciones 2011-2012 (2.1,2.2 y B)	9,563.40	59.94

En este contexto podremos verificar que la implementación de la revocatoria de mandato antes de las elecciones intermedias generaría un ejercicio presupuestal que puede reducirse si se efectúa de forma concurrente con las elecciones intermedias. Por otro lado, la ciudadanía tendrá la facultad de someter al Presidente de la República a un sistema efectivo de rendición de cuentas de carácter permanente, fácil y sencillo lo que sin duda marcará una certeza jurídica en la ciudadanía en el sentido de que la misma estará consciente de que el Presidente electo, de no satisfacer las expectativas ciudadanas en el desempeño de gobierno, tendrá la posibilidad de revocar del encargo a dicho representante popular.

¹⁹⁹ Con datos del Instituto Nacional Electoral visibles en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEAPresupuestoInformes/DEAPresupuestoIFE/Presupuesto2011_ppt_2012.pdf IFE-docs/2012/CG472-

Por lo anterior se estima necesario que el inicio del procedimiento se dé de forma oficiosa por el organismo electoral y concurrente con las elecciones para la renovación del Congreso de la Unión. En donde se llamará a los electores para ejercer su derecho de someter al Presidente de la República a rendición de cuentas sobre su desempeño y revocarlo de su encargo, en su caso.

4.3.6.2. Características del orden cuantitativo, cualitativo y su sinergia en el mecanismo revocatorio.

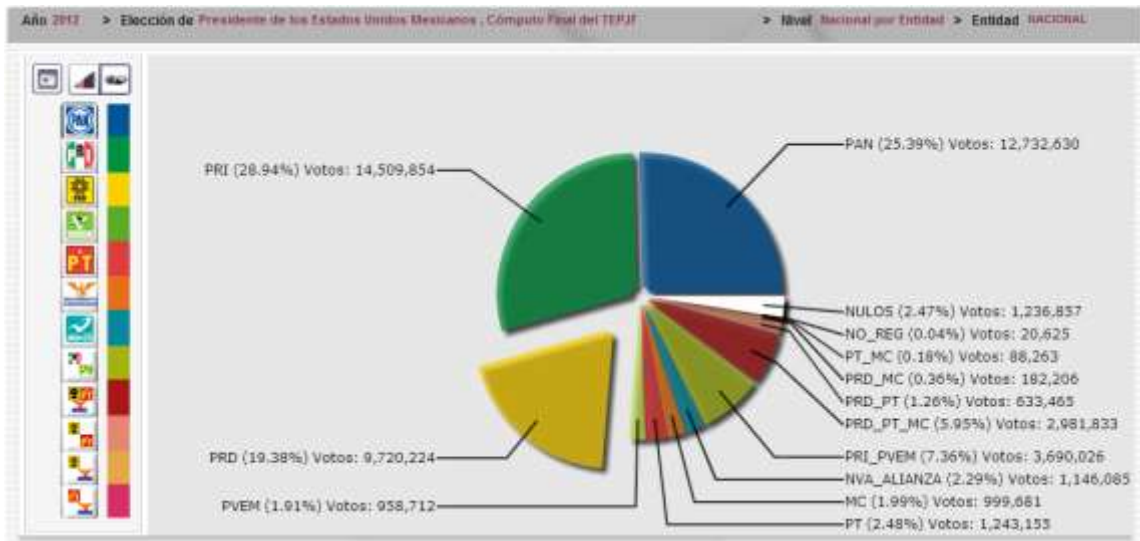
Para determinar las características del orden cuantitativo para la determinación de la procedencia del mecanismo revocatorio procederemos al siguiente análisis.

Iniciaremos señalando que en el caso del Estado mexicano es indispensable relacionar e indexar este requisito de procedencia de la revocatoria respectiva al sistema de mayoría que nuestro sistema utiliza para la designación del titular del Poder Ejecutivo.

Es así que en el caso concreto del Presidente de la República veremos que éste es electo por la mayoría simple de los votantes, independientemente del número de participación en las referidas elecciones, pudiendo ser electo por una minoría dentro de total del porcentaje de votación efectiva. En este contexto, es totalmente justo y equitativo que la procedencia del procedimiento revocatorio obedezca a la misma naturaleza de mayoría. Es decir, si una la mayoría simple eligió al titular del Ejecutivo Federal en una votación es legítimo y equitativo que sea la misma mayoría la que pueda revocarlo.

Para dimensionar dicho razonamiento podemos señalar que el actual Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, obtuvo su triunfo con el 38.21% del total de la votación (19,158,592 votos), contra el 59.70% en

conjunto de los votos de los otros partidos y coaliciones, como se depende de las siguientes gráficas del Instituto Nacional Electoral.



Es entonces que el mecanismo revocatorio deberá potencializar los acuerdos, el bueno gobierno y la eficiencia en su desempeño dado que el presidente en turno deberá, en primer término, tratar de integrar a las mayores fuerzas política a fin de conseguir el respaldo y dichas fuerzas para el efecto de que no se vuelvan un factor en contra para su revocación y, en segundo término, con los abstencionistas, dado que como lo vimos en el análisis de la participación ciudadana, este sector representó el 36.92% de la lista nominal, que en caso de no conseguir su apoyo podrían ser un factor determinante en contra para su destitución.

Con lo anterior pretendemos generar las siguientes sinergias entre los diversos actores sociales como los que a continuación se señalan:

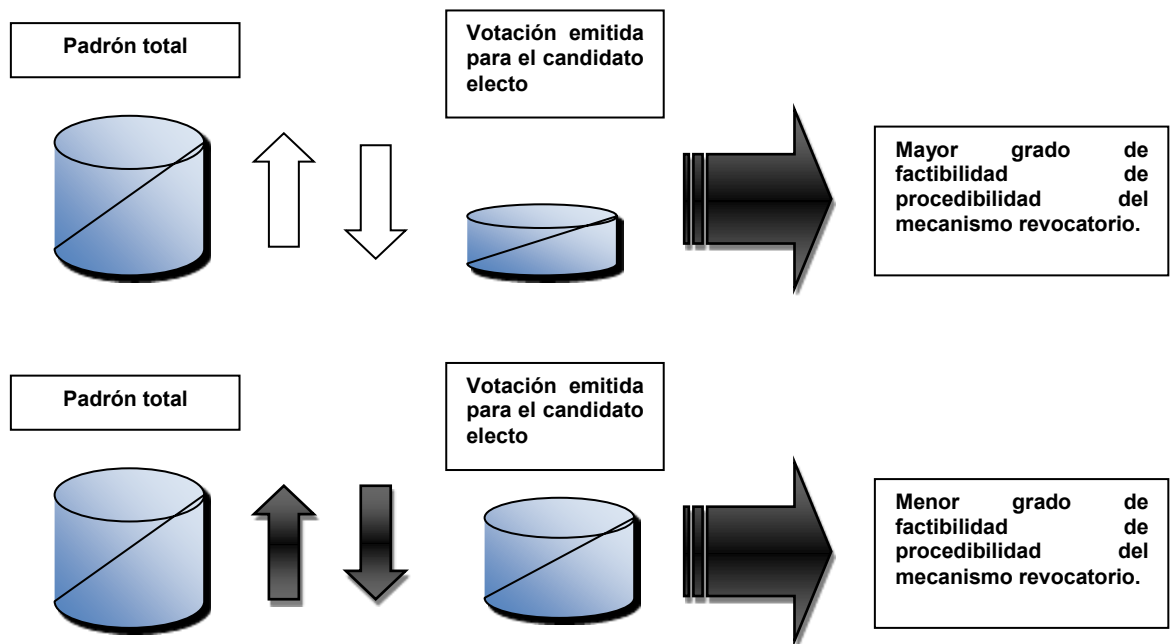
1) Presidente-ciudadanía.

—Cuando se trata el pueblo con bondad, justicia y rectitud, y se

*deposita en él la confianza; el ejército estará unido en espíritu y todos se sentirán felices de seguir sus dirigentes.*²⁰⁰

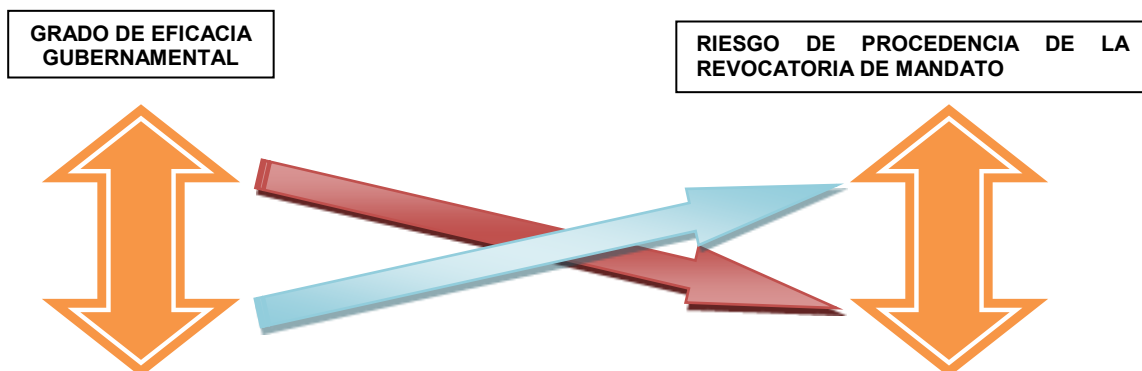
Chan Yu.

El candidato a Presidente de la República deberá generar una plataforma que incluya a los mayores sectores sociales, obtener el consenso y apoyo ciudadano y fomentar la votación del sector abstencionista toda vez que derivado del porcentaje de votación obtenido en el proceso electoral será determinante en la mayor y menor factibilidad de su revocación. Así, entre mayor sea el porcentaje de votación obtenido en las elecciones presidenciales menor el riesgo de ser revocado y viceversa, conforme al siguiente esquema.



²⁰⁰ Tzu, Sun, *El Arte de la Guerra*, 7ª ed., México, Grupo Editorial Tomo, 2008, p. 18.

En este contexto y derivado de dicho mecanismo se podrá generar una presión al Ejecutivo para maximizar sus esfuerzos y desarrollar su actividad de forma eficaz y eficiente, lo anterior ya que ante la falta de aprobación de su gestión mayor será la posibilidad de que la ciudadanía pueda revocarlo como lo vemos en el siguiente esquema:



En este sentido, también es de señalar que el factor del abstencionismo será determinante, toda vez que este sector, ya sea por apatía o por hartazgo político, también podrá ser piedra angular en la procedencia del mecanismo revocatorio, por lo que incluso puede preverse un aumento en la participación ciudadana en el mecanismo revocatorio debido a que la población que estima que su voto no sirve contará con un mecanismo efectivo e inmediato para manifestar su descontento.

2) Presidente-partidos.

Como se pudo analizar en el punto anterior, el porcentaje opositor en conjunto en las votaciones para la elección del Presidente de la República es mayor al partido del cual surge la candidatura del Ejecutivo electo. En este sentido, el mecanismo revocatorio no es ajeno a dicha sinergia opositora ya que del porcentaje de votación efectiva, un porcentaje importante obedece al voto de base partidaria o de las acciones llevadas por los partidos para la captación del voto, por lo que dichas maquinarias partidistas también funcionará para el

efecto de conjuntar los esfuerzos ya sea a favor o en contra del Presidente sujeto a revocación.

Sin duda, este mecanismo puede ser un factor de incidencia negativa o positiva para el desarrollo de la labor del poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, dicho problema no es ajeno a los sistemas presidenciales, el encono y fragmentación entre los partidos y su representación en el órgano legislativo ha sido y existirá siempre.

No obstante lo anterior, la revocatoria también deberá fungir como un inhibidor de las denominadas *concertaciones*, ya que con la presente propuesta no sólo se tendrá la presión de los partidos, sino de la ciudadanía, que podrá juzgar los beneficios de dichos acuerdos o su desacuerdo, por lo que partidos y el Presidente deberán realizar su labor bajo la presión del electorado a sabiendas que los acuerdos no sólo deberán beneficiar a las cúpulas políticas sino a la ciudadanía también.

Asimismo, en el contexto de que uno o diversos candidatos con enconos políticos en la oposición pudieran generar la desaprobación de dichos partidos, tendrán que replantear su estrategia y generar la postulación de candidaturas comunes o independientes para el efecto de generar cohesión en los diversos grupos opositores. Dicha medida puede generar en primer término mayor consenso en las cúpulas partidistas y una mayor coordinación que será indispensable para mantener al presidente en turno en su mandato. Es entonces que dicho representante popular deberá velar por la estabilidad política pero además por el beneficio de la ciudadanía ya que el apoyo de los partidos podrá ser un soporte, sin embargo, la base ciudadana podrá ser el pilar determinante en el mantenimiento o revocación del Poder Ejecutivo.

3) Presidente-Congreso.

Como lo hemos señalado, el Presidente en turno deberá garantizar el mayor respaldo en el Congreso para el efecto de poder generar consensos que le permita lograr mejores resultados en su función en la Administración Pública Federal, por lo que deberán crearse los mecanismos necesarios para una correcta sinergia, dado que de no lograrse afectará la aprobación por parte de la ciudadanía en relación a la gestión de gobierno, generando el mecanismo derivado del parlamentarismo ya que en el caso de ser revocado del encargo será el Congreso quien decida quien deberá concluir el periodo, por lo que de dicho órgano legislativo deberá surgir un Presidente sustituido, con el consenso de una mayoría calificada, lo que veremos más a detalle en el subcapítulo respectivo.

4.3.7. Modificación constitucional para la implementación de un sistema democrático para la determinación de sanciones populares.

Es de señalar que los diversos mecanismos revocatorios determinan como única sanción el retiro del cargo del servidor público, sin embargo, estimamos que dicha sanción es mínima en consideración con el daño causado a la estabilidad del sistema democrático así como al desarrollo armónico de una Nación.

En efecto, la omisión de cumplir los las promesas hechas al electorado son literalmente una traición a la nación, a los valores democráticos y a estado de derecho.

En este contexto es de estimarse que además de la revocación del mandato deberá contemplarse la sanción de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público y/o puesto de elección popular por un plazo de 3, 6 o 9 años. Lo que se hará en el mismo procedimiento bajo la modalidad de consulta pública con efectos vinculatorios.

Otro aspecto a tratar es el de dotar a los ciudadanos de las herramientas para retribuir la eficiencia y eficacia o desincentivar la ausencia de las mismas de sus gobernantes a través del de un sistema económico de prestaciones. En este sentido se debe eliminar la pensión de carácter vitalicio a los expresidentes, lo anterior dado que este cargo debe verse como una responsabilidad y honor que no genere un gasto excesivo en las finanzas públicas. Asimismo, el sistema de pensión no debe verse separado del desempeño gubernamental, por lo anterior se propone que la ciudadanía también pueda decidir sobre si el expresidente deba ser objeto de pensión o no, así como la temporalidad de esta. En este sentido, se propone que a la ciudadanía pueda determinar la pensión a los expresidentes con los siguientes escenarios:

- 1) Si el ciudadano desea otorgar una pensión o no al expresidente:
- 2) En caso de desear otorgar una pensión decidir la temporalidad de la misma:
 - a. 5 años;
 - b. 10 años;
 - c. 15 años; o
 - d. 20 años.

Lo anterior se realiza dado que en este caso es indispensable tanto psicológicamente como por razón de estrategia del sistema democrático participativo dotar al ciudadano del mecanismo la fortaleza y soporte para ejercer su soberanía y poder mandar un mensaje claro de que los funcionarios deben obedecer a la ciudadanía y aplicar de forma efectiva la frase *mandar obedeciendo*, lo cual dará sin duda a la población esta seguridad y certeza de que el voto que se otorgue en las urnas no será un cheque en blanco, sino que ante cualquier alejamiento del gobernante de los objetivos promovidos como propuestas o ante cualquier acto que la ciudadanía estimen contrario a sus intereses podrá acudir a las urnas y modificar y sancionar las acciones u

omisiones de forma ágil y con independencia de las sanciones administrativas, civiles o penales que pudieran generarse.

Otro aspecto relevante del sistema de sanciones económicas que se presente imponer radica en el contenido económico ya que conforme a investigación de la periodista Anabel Hernández en el diario Reforma²⁰¹, a través del análisis de diversas solicitudes de acceso a la información realizadas a la Presidencia de la República, en el año 2013 fueron destinados 10.97 millones de pesos para cubrir las pensiones de los expresidentes, cada uno recibió un ingreso bruto mensual de **205 mil 122 pesos**. En orden decreciente los dos expresidentes que más beneficios por el concepto de pensión reciben son:

- 1) Felipe Calderón, con 812 mil 547 pesos, es decir, 9.75 millones de pesos al año; y
- 2) Vicente Fox, 471 mil 724 pesos mensuales, \$5, 660,688.00 al año.

Para realizar un parámetros del destino de los recursos veremos que se ejercita un total de 9.75 millones de pesos al año para pensión del expresidente Felipe Calderón, en tanto en el presupuesto de egresos contempla recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes en el ramo de educación por un monto de \$1, 621,310.00²⁰² (Un millón seiscientos veintiún mil trescientos diez pesos 00/100 M.N.) para investigación científica y desarrollo tecnológico, he ahí la diferencia en poder invertir en el futuro y el progreso o en el pasado.

A fin de reafirmar la constitucionalidad del mecanismo de sanciones populares propuesto es de señalar los siguientes antecedentes:

En cuanto al problema de constitucionalidad por la imposición de diversas penas, hemos de señalar que en la entidad federativa de Chihuahua, cuando se

²⁰¹ Periódico Reforma, sábado 2 de noviembre de 2013.

²⁰² Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, anexo 17.

creó la Ley Electoral del Estado de Chihuahua de 2012 y se incorporó la figura de la revocación del mandato, el entonces procurador Procurador General de la República, Arturo Chávez Chávez, promovió una acción de inconstitucionalidad contra de dicho mecanismo revocatorio argumentando en el concepto de invalidez respectivo lo siguiente:

—Los artículos 386 a 390, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua son inconstitucionales,... ya que establecen la revocación del mandato popular, a efecto de destituir a los servidores públicos electos mediante el voto... todo ello sin la debida observancia a la garantía de audiencia;...

...

Además de que dichos preceptos establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, puesto que el artículo 109 de la Carta Magna sólo contempla tres, a saber: la administrativa, la penal y la política, lo que implica que con la figura introducida por el legislador local se contempla la hipótesis para que un servidor público sea sancionado por la misma conducta, a través de dos procedimientos distintos, puesto que procede la revocación del mandato por las mismas causas que para el juicio político.

...la norma impugnada violenta flagrantemente el artículo 115 constitucional, puesto que pretende que por consulta pública, la ciudadanía revoque el mandato de las autoridades municipales, cuando esa norma constitucional prevé que ello solamente lo puede llevar a cabo la legislatura local, es decir, del artículo 115 de la Carta Magna se advierte claramente que el único ente constitucionalmente facultado para revocar el mandato de

*un miembro del cabildo, es precisamente el Congreso local, por las causas que al efecto se determinen, y siempre que se conceda al miembro la garantía de audiencia y debido proceso.*²⁰³

En resumen el Procurador esgrimió que la reforma es inconstitucional por considerar que la revocación del mandato implica la generación de un sistema de responsabilidades que no contempla la constitución y que además dicho mecanismo tiene la misma procedencia que la prevista para el juicio político que sólo puede realizar el Congreso Local. En este sentido el Máximo Tribunal razonó y resolvió lo siguiente:

*—En efecto, de acuerdo con lo razonado en los párrafos que anteceden, se tiene que **la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular** a que aluden las disposiciones combatidas, lo que implica que **las disposiciones combatidas establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional**; es decir, las normas reclamadas introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, empero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, también lo es que sólo autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral al*

²⁰³ Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas, visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5129769&fecha=29/01/2010.

*Título Cuarto de la Constitución Federal, del que forma parte el artículo 109, **se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa,** de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral combatida.”*

En este caso la presente tesis subsana dicha omisión al integrar en la Constitución un nuevo sistema de responsabilidad de carácter popular, además del administrativo, penal, político y civil. Lo anterior dota de Constitucionalidad a dicho régimen.

En cuanto a la sanción económica esta es independiente más aún cuando no se habla de multas sino de retirar o disminuir una pensión y hasta ahora no existe otra pena para el Presidente o servidores público, por lo que no puede duplicarse dicha sanción.

Otro punto a destacar para resguardar la constitucionalidad del nuevo sistema de responsabilidades sería la violación a los derechos humanos, sin embargo, al elevarlo a nivel constitucional dichas restricciones que pudiesen alegarse serían inoperantes dado los nuevos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte en la contradicción de tesis 293/2011, en el sentido de establecer que antinomias entre los tratados internacionales y la Constitución, deben prevalecer las restricciones establecidas en la Constitución.²⁰⁴

²⁰⁴ Versión taquigráfica del 3 de septiembre de 2013, contradicción de tesis 293/2011 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/03092013PO.pdf.

En cuanto a la temporalidad para la imposición de la sanción económica y de inhabilitación esta obedecerá a dos tiempos, una de darán de manera coordinada con la revocatoria en las elecciones intermedias y otra al finalizar el sexenio dado que los ciudadanos podrán no sólo revocar al mandatarios a los tres años de gobierno, sino que de no ser revocado en este plazo no lo dejará sin responsabilidad el llamado a rendición de cuentas respecto de los otros tres años restantes. Por lo anterior al finalizar el sexenio se llamará a rendir cuentas nuevamente y de forma oficiosa para la determinación de posibles sanciones de carácter económico y la inhabilitación en su caso. Dicho mecanismo se realizará vía consulta pública con el carácter de vinculatorio junto con las elecciones presidenciales ordinarias.

En cuanto al porcentaje requerido para que la imposición de sanciones populares sea procedente, se estima procedente como en el caso del mecanismo revocatorio que sólo se requerirá que de la mayoría simple de la votación emitida en la consulta a favor de la sanción y con la misma mayoría, para determinar el término en caso de inhabilitación y el porcentaje en el caso de suspensión de pensión.

4.3.8. Procedimiento de sustitución del Presidente de la Republica.

Otra parte medular para la implementación de la revocatoria de mandato es la de especificar los mecanismos para la sustitución del Presidente que haya sido revocado del encargo por voluntad popular, lo que analizaremos desde los siguientes aspectos.

4.3.8.1. Factibilidad del mecanismo parlamentario para la designación de Presidente sustituto.

Para dar viabilidad a este mecanismo debemos considerar que nuestra actual legislación contempla dos procedimientos para la sustitución del Presidente

ante la ausencia del mismo lo cual se retomará y modificará en un procedimiento *ad hoc* a nuestro contexto social.

Como lo señalamos en líneas anteriores, la presente tesis propone mantener en principio las bases constitucionales del sistema parlamentario, por excepción, para la designación del Presidente sustituto, en caso de revocación del mandato.

En efecto, retomando las bases de nuestro máximo ordenamiento, estimamos que ante la falta del presidente de la República, como sería el caso de la revocatoria que entraría en este periodo, debe ser Congreso erigido en Colegio Electoral quien designe al Presidente sustituto.

Lo anterior dado que la realización de nuevas elecciones generarían un impacto negativo tanto en lo político, electoral, social y económico. Para efecto de verificar dichos efectos señalaremos a manera de ejemplo las siguientes vertientes en caso de haber optado por la realización de nuevas elecciones:

- 1) Inicio del procedimiento.- Como lo referimos, tomaremos como base el periodo mínimo de los diversos mecanismos revocatorios estudiados que es de un año conforme al sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, lo que implica que en el supuesto caso de la existencia del mecanismo en nuestro ordenamiento actual, éste procedería después del primer año de gobierno que sería después del día 1 de diciembre del año 2013.
- 2) El periodo en el cual comenzaría la recolección y validación de firmas implicaría un periodo mínimo de 4 meses que daría como fecha el 1º de abril de 2014.
- 3) Después de lo anterior, el instituto tendría que preparar elecciones para la revocatoria del mandato lo que implicaría otros 3 meses como mínimo tendiendo verificativo el día 1º de julio del año 2014. Dando otro mes

para el desahogo de todos los medios de impugnación que se realizaran en ese mecanismo llevaría al 1º de agosto de 2014.

- 4) En seguida, nuestro ordenamiento señal que el periodo para la realización de una elección extraordinaria conforme al artículo 40 Constitucional, tendrá que darse en un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve, teniendo como término en mayo del año 2015.
- 5) A lo anterior agregaríamos un mes más como en las elecciones presidenciales del año 2012 para la validación de la elección representado un plazo hasta el día 1 de junio de 2015 lo que implicaría el empalme con las elecciones intermedias para la nueva composición de la Cámara de Diputados.

SIMULACRO DEL PROCEDIMIENTO REVOCATORIO CON ELECCIONES INTERMEDIAS																		
2013	2014								2015									
DIC	E	F	M	A	M	J	JL	AG	S	O	N	D	E	F	M	A	M	JUN
Inicio del procedimiento o revocatorio	Recolección y validación de firmas			Preparación de mecanismo revocatorio			Desahogo de medios de impugnación		Organización de elecciones extraordinarias para Presidente sustituto.							Resolución de medios de impugnación y elecciones intermedias para la designación de diputados federales a la cámara de diputados.		

Atendiendo al anterior cronograma electoral, estaríamos hablando de un desgaste y asedio de campañas electorales continuas empalmadas o con un lapso muy reducido entre la elección de la nueva integración de la cámara de diputados y la elección del nuevo presidente para sustituir al revocado y para la nueva elección ordinaria de presidente de la República. Además de lo anterior estamos hablando de un gasto aproximado, conforme a datos del proceso electoral para elección Presidencial de 2012, de \$ 15,953,900,000.00 (quince mil novecientos cincuenta y tres millones novecientos mil pesos 00/100 M.N) en la elección para la designación de presidente con motivo de la revocatoria y este mismo tanto para la elección ordinaria dando un total de \$31,907,800,000.00 (treinta y un mil novecientos siete millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N) en el lapso de 3 años por concepto de gastos en elecciones. Lo que representa el 45.33% del presupuesto federal destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación para el año 2013.

Por los aspectos anteriores estimamos procedente que en caso de revocación del mandato sea el Congreso de la Unión quien elija al Presidente sustituto para gobernar el plazo restante del sexenio.

Es aquí cuando tenemos que decidir la forma en que el Congreso podrá designar al Presidente sustituto.

Pero antes de comenzar dado que como lo establece nuestro máximo ordenamiento, la designación del Presidente sustituto se realizará por el Congreso de la Unión, que se compone de dos cámaras la de Senadores y Diputados, pero es de recalcar que las mismas obedecen a dos formas de renovación diversa.

En este contexto, si dejamos en manos del Congreso de la Unión la designación del Presidente de la República sustituto es evidente que, conforme a la normatividad vigente en materia de renovación del Senado hará que la designación obedezca a diversas manifestaciones de la voluntad representadas en dos órganos legislativos.

En efecto, si la designación se realizara después de las elecciones intermedias la integración de la Cámara de Diputados obedecerá a una nueva composición derivada de la voluntad popular, sin embargo, la de Senadores seguirá conforme a la voluntad de una elección pasada. Por lo anterior, es indispensable que la designación del Presidente sustituto obedezca a la nueva manifestación de la voluntad popular. Por lo anterior, se propone que el Senado también sea modificado cada tres años.

Como lo hemos señalado, observamos que el partido político del cual surgió el presidente electo en las intermedias, se vislumbra una tendencia de disminución en su porcentaje de votación, lo que nos permite inferir y

desarrollar la hipótesis que dicha disminución representa una manifestación en contra del desempeño del gobierno en turno.

Es virtud de lo anterior, es innegable que el electorado tiene el derecho a alterar la o composición de su gobierno, en el caso concreto de la composición política del Congreso de la Unión, que deberá sin lugar a dudas verse reflejado en el peso de las fuerzas políticas que designarán al Presidente sustituto. Así, dada la renovación de la Cámara de Diputados y la permanencia de senadores en nuestro actual régimen, la voluntad popular no se vería reflejada de forma completa en el procedimiento de elección del presidente sustituto ya que la cámara de Senadores obedecerá a otra composición anterior al llamado a redición de cuentas del Presidente.

De esta forma es indispensable que las dos cámaras erigidas en Colegio Electoral tendrán que reflejar la nueva voluntad popular de su composición en la selección referida.

Por lo que toca al número de votos necesarios para la elección del Presidente sustituto estimamos necesario, en primer término, contemplar una mayoría calificada de $2/3$ partes (419 diputados y senadores) de los miembros del Congreso, lo que implica la unión de las dos principales fuerzas políticas o la unión de todas las fuerzas opositoras, que le permita al presidente electo tener el apoyo de una mayoría considerable en las Cámaras, por lo que de forma indirecta se incentiva a las fuerzas políticas a consensuar y lograr un candidato de unidad. ¿Difícil...?, sí, imposible no.

4.3.8.2. Intervención de órganos autónomos en la designación de presidente sustituto.

Para incentivar y presionar los consensos entre las cúpulas partidistas para la designación del presidente sustituto, se propone que en caso de que transcurrido

el periodo de 40 días naturales, contados a partir del 1º de septiembre del año de la revocación, sin que se haya nombrado presidente sustituto, la Universidad Nacional Autónoma de México propondrá una terna a consideración del Colegio Electoral, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al presidente sustituto. La designación se hará por el voto de la mitad más uno de la mayoría de los integrantes del Colegio Electoral, dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales posteriores al vencimiento para la designación del Presidente sustituto por parte del Colegio Electoral. Y en caso de que el Colegio Electoral no elija al presidente sustituto dentro de estos 30 días o rechace la totalidad de la terna propuesta, la Universidad Nacional Autónoma de México someterá una nueva para que en el improrrogable término de 20 días a partir de la presentación de la segunda terna elija al Presidente sustituto. Si esta segunda terna fuera rechazada o no votada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe la Universidad.

Por qué sustentar la intervención de la Universidad Nacional Autónoma de México en el procedimiento de designación del Presidente sustituto. Lo anterior dada la naturaleza de la universidad como ente autónomo, cuya función es la formación científica a nivel nacional, para la generación de profesionales en los campos directamente relacionados con el desarrollo y funcionamiento del Estado a través de sus facultades como la de Administración Pública, Derecho, Economía, Contaduría y Administración, Ciencias Políticas y Sociales, etc., así como ser un organismo cuya incidencia en los temas nacionales forma parte fundamental del desarrollo de la república mexicana, además de su espíritu democrático y social es que estimamos un el organismo *ad hoc* para poder proponer a quien pueda asumir el cargo de presidente sustituto en caso de indecisión del órgano legislativo.

Además de lo anterior añadimos el enfoque de legitimidad, que conforme a la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, en la cual podemos ver que en la pregunta referente a que instituciones cuentan con la confianza de la

ciudadanía, las Universidades Públicas obtuvieron el mayor porcentaje de aprobación como se muestra en la siguiente gráfica:

40. En una escala de 0 a 10, donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho, ¿qué tanta confianza tiene usted en...?
(Promedio)

Las universidades públicas	7.1
Los maestros	7.0
El ejército	6.8
Los medios de comunicación	6.7
La iglesia	6.7
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	6.7
El presidente de la República	6.4
El Instituto Federal Electoral	6.3
El gobernador de su estado (el jefe de gobierno)	6.3
El Instituto Electoral de su estado	6.3
La Suprema Corte de Justicia de la Nación	6.0
Los jueces y magistrados	5.9
Los tribunales de justicia	5.9
Las organizaciones no gubernamentales	5.9
Los sindicatos	5.8
Los presidentes municipales (delegados)	5.7
El Ministerio Público	5.7
Los diputados federales	5.6
Los partidos políticos	5.5
Los servidores públicos	5.4
La policía	5.4

Con base en lo anterior, estimamos que éste sería un mecanismo que nos permitirá obtener una selección de candidatos para la sustitución del Presidente con mayor calidad de legitimidad, ya sea a través de un candidato de consenso notablemente mayoritario de las fuerzas políticas del Congreso de la Unión o con mayoría simple en pro y con el respaldo de una institución prestigiada como la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para lo anterior se pretende modificar la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, para el efecto de que sea el Máximo órgano de esa universidad, es decir la Junta de Gobierno, quien sea la que designe la terna, ya que ésta es electa por el órgano de representación democrática universitaria derivada del Consejo Universitario cuyo carácter es multidisciplinario, en términos del artículo 7 de la referida Ley que señala:

—ARTICULO 7°.- El Consejo Universitario estará integrado:

I.- Por el Rector;

II.- Por los Directores de Facultades, Escuelas o Institutos;

III.- Por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las Facultades y

Escuelas en la forma que determine el Estatuto;

IV.- Por un profesor representante de los Centros de Extensión Universitaria;

V.- Por un representante de los empleados de la Universidad.

El Secretario General de la Universidad, lo será también del Consejo.”

En este sentido, en la integración de la Junta de Gobierno de la UNAM se ve permeada por la pluralidad y multidisciplina del Consejo Universitario, por lo que se estima el órgano adecuado para nombrar la terna, lo anterior también dado que el término para la elección del Presidente de la República es corto y por la complejidad de la conformación del Consejo Universitario haría complicada su instalación y resolución de dicha encomienda de forma pronta.

Otro aspecto que propone la presente tesis es insertar la posibilidad de que el presidente sustituto designado para terminar el encargo presidencial, pueda ser postulado por única ocasión para la elección Presidencial inmediata siguiente. Lo anterior podría generar un gobierno con un mayor grado de legitimidad desde tres puntos estratégicos.

En efecto, en primer término si el Presidente sustituto surgirá de la convergencia de la mayoría de las fuerzas políticas y si él gobierna de una forma eficiente, podrá volverse a postular al cargo de Presidente de la República y se someterá a escrutinio público y el electorado podrá elegir que

siga sus labores por un sexenio, con posibilidad a revocarlo nuevamente a los tres años de su elección.

Esto implica que el Presidente sustituto podrá ser electo para un periodo presidencial sexenal único e inmediato posterior y dar continuidad al su labor con la legitimidad y fuerza que le da su aprobación por las fuerzas políticas del Congreso de la Unión o la Universidad Nacional Autónoma de México y la aprobación del electorado, lo que fortalece tanto la democracia como el sistema de representación al ser convalidada la decisión del Órgano Legislativo de carácter representativo por la voluntad popular de carácter directo, lo que representa un mecanismo a favor una mayor legitimidad y menor fricción a las decisiones de gobierno así como dotar de mayor gobernabilidad la gestión Presidencial, como se plasma en el siguiente esquema.



Con relación a la posible reelección la presente propuesta se establece que dicho Presidente sustituto solo podrá postularse en un solo proceso electoral inmediato posterior, por lo que se elimina a posibilidad de postulaciones indefinidas. A demás de lo anterior en caso de ser electo popularmente, estará sujeto a procedimiento revocatorio a los tres años de su mandato de igual forma.

4.3.9. Medios de impugnación.

El sistema de medios de impugnación debe relaborarse respecto al denominado juicio de inconformidad que regula las impugnaciones distritales o totales de las elecciones presidenciales. En este caso es indispensable que los resultados de la revocatoria así como de consulta del sistema de sanciones populares para Presidente de la República puedan ser sometidos a recursos de impugnación por anomalías, por errores aritméticos etc.

En este contexto para la legitimación en el caso de que se impugne procedimiento de revocatoria y consulta de forma total, puedan impugnar el procedimiento los partidos políticos o coalición que haya postulado al Presidente sujeto a revocación, pero de la misma forma la ciudadanía interesada en la legalidad y validez de la revocatoria y consulta para la imposición de sanciones.

Así, estimamos que el porcentaje requerido para la promoción de iniciativa ciudadana sea el mismo para la interposición del juicio de inconformidad. Lo anterior es así dado que sería muy complejo y problemático que todos los ciudadanos pudiesen impugnar la elección completa, pero un determinado porcentaje de ciudadanos sí podrían impugnar la misma, así como los partidos políticos.

Cabe destacar que los procedimientos de anulación de casilla y distritales siguen prevaleciendo, pero se faculta para que los ciudadanos puedan impugnar los resultados del mecanismo revocatorio.

4.3.10. Articulado de para formulación de iniciativa con proyecto de decreto.

Conforme a técnica parlamentaria y en el entendido de que la presente tesis busca ser inserta en nuestro orden normativo, senos permitiremos adjuntar el contenido de los artículos que serían objeto de reforma en los siguientes términos:

PRIMERO.- Se reforman los artículos 26 apartado A, 35, fracción II del artículo 36, 39, 40, 41, 56, 66, 73, 74, 83, 84, 86, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Art. 26.-

A. 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 nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. **Los planes de acción que haya presentado el candidato a ocupar el cargo de Presidente de la República y una vez electo en éste, deberán ser integrados al plan nacional de desarrollo.**

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

De la misma forma el Consejo dará seguimiento y evaluará el cumplimiento de los objetivos de los programas de acción que se hayan presentado en la elección presidencial respectiva. Para lo cual, podrá requerir los elementos y datos necesarios a los diversos entes de gobierno responsable quienes tendrán la obligación de proporcionarlos de forma ágil y accesible.

Asimismo, podrá realizar convenios con organismos autónomos, civiles e internacionales a efecto de generar la información necesaria para la medición del cumplimiento de los objetivos de los programas de acción respectivos, siempre y cuando se garantice la mayor independencia y objetividad en los análisis efectuados.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares y participar en los procedimientos para la revocación del Presidente de la República e imponer las sanciones a través de los procedimientos que esta constitución y leyes reglamentarias establezcan;

II. a VIII...

IX. Votar en los procedimientos revocatorios, mismos que se sujetarán a lo siguiente:

1º. Es sujeto de procedimiento de revocación del mandato el Presidente de la República;

2º. Dicho procedimiento revocatorio se realizará de forma oficiosa el mismo día de las elecciones federales intermedias en que se elija la nueva composición del Congreso de la Unión;

3º El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la revocatoria de mandato;

4º Para que la revocatoria sea procedente se requerirá de la mayoría simple de los votos a favor de la revocación del mandato;

5º A demás de la revocación del cargo de Presidente, la ciudadanía podrá votar si hay o no lugar a la implementación de las siguientes sanciones populares o beneficios, tanto en las elecciones intermedias en caso de revocación del mandato o al finalizar el sexenio:

- i. Inhabilitación para desempeñar cualquier puesto de elección popular, así como empleo, cargo o comisión en el servicio público por uno de los siguientes plazos;**
 - 1. 3 años;**
 - 2. 6 años; o**
 - 3. 9 años.**
- ii. Eliminar la pensión u otorgar la misma por uno de los siguientes términos;**

1. 5 años;
2. 10 años;
3. 15 años; o
4. 20 años.

Para que la imposición de sanciones o beneficios sea procedente se requerirá de la mayoría simple de los votos a favor de uno de los supuestos señalados con antelación.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II

III.- Votar en las elecciones, consultas populares **y revocatorias de mandato**, en los términos que señale la ley;

IV y V...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno **y en consecuencia, a revocar a los representantes electos popularmente conforme a las bases de esta Constitución y la ley reglamentaria respectiva.**

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **democrática**, representativa **y participativa**, 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 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores **y de forma directa a través de los instrumentos de la democracia participativa**, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación **y procedimientos de juicio político ejercido a través del voto ciudadano, en sus diversas modalidades** de los poderes Legislativo y Ejecutivo, **respectivamente**, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. II...

...

a) ...

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, **senadores y el procedimiento revocatorio**, equivaldrá al **cuarenta** por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) ...

III...

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión

destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) a f) ...

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas, **dentro de los cuales deberá dar a conocer a la ciudadanía qué candidatos a la Presidencia presentaron propuestas viables para poder medir el grado de su cumplimiento una vez electo, así como dar a conocer a la sociedad los resultados del cumplimiento de las propuestas durante y al finaliza el sexenio.** Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

...

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el

extranjero. **Quedan exceptuadas aquellas instituciones académicas y organizaciones internacionales realicen investigaciones cuyos resultados tengan ser considerados como indicadores de gestión sobre el desempeño de la labor gubernamental de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones reglamentarias.**

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) ...

b) Para los procesos electorales federales:

1. a 6...

7. La realización del escrutinio y cómputo del procedimiento revocatorio del Presidente de la República y la declaratoria de procedencia del mismo.

8...

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1 a 11...

a) a c)...

Apartado D...

Artículo 56...

...

...

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada **tres** años.

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 **o concluya su encargo por mecanismo revocatorio**, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

...

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I... a XXIX-P...

XXIX-Q.- Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares **y revocatoria de mandato popular.**

XXX...

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III...

IV...

...

...

...

...

...

...

...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven **y cuando haya sido removido de su encargo el Presidente de la República vía mecanismo revocatorio;**

...

V. a VIII ...

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y **podrá durar** en él seis años, **salvo que sea revocado del mismo.** El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, **en caso de falta absoluta** o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto, **salvo que el carácter de presidente sustituto le haya sido asignado por el Congreso de la Unión, derivado de la aplicación del mecanismo revocatorio presidencial. En este caso solamente podrá postularse para un único periodo inmediato posterior para el cargo de Presidente de la República.**

Artículo 84...

...

...

...

...

...

Cuando la falta absoluta del Presidente derivase de la procedencia del mecanismo revocatorio, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, si no se encontrase en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral. El Colegio Electoral nombrará en escrutinio público y elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión al presidente sustituto, en los términos que disponga la Ley del Congreso, en un periodo máximo de treinta días naturales contados a partir del 1º de septiembre del año de la revocatoria. Si trascurrido dicho periodo sin que se haya nombrado presidente sustituto, la Universidad Nacional Autónoma de México someterá una terna dentro de los 30 días posteriores al vencimiento del término anterior, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Presidente sustituto.

La designación se hará por el voto de la mitad más uno de los miembros del Congreso de la Unión presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales. En caso de que el Colegio Electoral rechace la totalidad de la terna propuesta, la Universidad Nacional Autónoma de México someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada o no votada en el término de veinte días, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe la Universidad.

Art. 86.- El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave y en el caso de que el Presidente sustituto en el procedimiento de revocatoria del mandato presidencial pretenda postularse para las

elecciones presidenciales siguientes a su periodo de gobierno, que calificará el Congreso de la Unión ante el que se presentará la renuncia.

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande **y el pueblo me revoque de mi encargo**".

...

...

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común **y sujeto a juicio político ejercido a través del voto ciudadano conforme a las modalidades, bases y sanciones establecidas en esta Constitución y de las leyes respectivas.**

...

...

Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- a y II.-...

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; y

IV.- Se podrá revocar del mandato, inhabilitar y eliminar o reducir las pensiones o cualquier remuneración a los Presidentes o expresidentes de la república, en su caso, vía juicio político ejercido a través del voto ciudadano, conforme a las bases establecidas en esta Constitución y ley respectiva.

...

...

...

Artículo 110...

El Presidente de la República será sometido a juicio político ejercido a través del voto ciudadano directo y a las sanciones de inhabilitación y eliminación o disminución de cualquier retribución o ingresos pensionarios después de su mandato vía consulta popular.

...
...
...
...
...

Artículo 111 ...

...
...

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a **procedimiento de consulta para la imposición de sanciones populares y juicio político ejercido a través del voto ciudadano para la revocatoria de mandato conforme a las bases establecidas en esta Constitución y ley respectiva.**

...
...
...
...
...
...
...

SEGUNDO.- se reforman y adicionan las siguientes artículos 2.1.e); 7.1.; 12.2.; 14.2.; 22.1. b), **d)**; **22 Bis**; **22 Ter.**; 30.1. a),e), f), **b Bis**; 32.1.b).VI., 2., **c) Bis**; 44.1.v); **60 Bis**; 169.2.; 225.2.d)., **e)**; 236.2.a); 238.2.; 239.1.; 240.2.; 266. **2Bis.2 Ter**; 289.1.a).b).; y 310.1.a).b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar en los siguientes términos:

LIBRO PRIMERO
TÍTULO ÚNICO
Disposiciones Generales

Artículo 2.

1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

a) a c)...

d) La integración de los organismos electorales; y

e) **La función estatal de organizar los procedimientos de democracia participativa.**

LIBRO SEGUNDO

De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las Entidades Federativas, así como de los Ayuntamientos

TÍTULO PRIMERO

De la Participación de los Ciudadanos en las Elecciones

CAPÍTULO I

De los Derechos y Obligaciones

Artículo 7.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular **y revocar de su encargo a los representantes electos populares que determine la Constitución y las leyes respectivas.** También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

2. a 4...

TÍTULO SEGUNDO

De la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados

CAPÍTULO I

De los Sistemas Electorales

Artículo 12.

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo **popularmente** cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

2. El Presidente será llamado a rendir cuentas a través del procedimiento revocatorio de forma concurrente con las elecciones para renovar la composición del Congreso de la Unión y al mecanismo de imposición de sanciones populares en dichas elecciones y también al finalizar el sexenio en su caso.

3...

Artículo 14.

1...

2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada **tres** años.

3. a 5...

Artículo 22.

1...

a) ...

- b) Senadores, cada **tres** años;
 - c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años; y
 - d) **Mecanismo revocatorio y de sanciones populares del cargo de Presidente de la República, concurrente con las elecciones intermedias para elegir diputados y senadores y al finalizar el sexenio respectivamente, conforme al título siguiente.**
- 2....

Capítulo IV

Del juicio político al Presidente de la República ejercido a través del voto ciudadano

Artículo 22 Bis

1. El procedimiento revocatorio tiene como objetivo el dotar a la ciudadanía de un mecanismo directo de rendición de cuentas.
2. El Presidente de la República será sujeto a procedimiento para que la ciudadanía elija si ha lugar o no a revocar de su encargo al Presidente de la República en turno.
3. El mecanismo se llevará a cabo de forma concurrente con las elecciones para la renovación de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Artículo 22 Ter

1. Para que la revocación del mandato surta sus efectos de destitución, se requerirá una mayoría simple a favor de la revocación del mandato. En caso contrario, quedará ratificado el titular del Poder Ejecutivo Federal.

3. El Instituto Federal Electoral efectuará el cómputo del resultado y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, ordenará se publique la procedencia de la revocación a efecto de que conforme a la Constitución y la Ley respectiva se proceda a sustituir al funcionario. Para el caso de que la revocación haya sido rechazada, igualmente se procederá a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Si se impugnan los resultados el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lo conducente, acatará lo establecido en este artículo.

Artículo 22 Quáter.

1. Además de la revocación del cargo de Presidente, la ciudadanía podrá votar si ha o no lugar a la implementación de las siguientes sanciones populares o beneficios, tanto en las elecciones intermedias en caso de revocación del mandato y/o al finalizar el sexenio:

a) Inhabilitación para desempeñar cualquier puesto de elección popular, así como empleo, cargo o comisión en el servicio público por uno de los siguientes plazos;

- I. 3 años;**
- II. 6 años; o**
- III. 9 años.**

b) Eliminar la pensión u otorgar la misma por uno de los siguientes términos;

- I. 5 años;**
- II. 10 años;**
- III. 15 años; o**
- IV. 20 años.**

Para que la imposición de sanciones o beneficios sea procedente se requerirá de la mayoría simple de los votos a favor cualquiera de uno de los supuestos señalados con antelación.

LIBRO TERCERO
De los Organismos Electorales
TÍTULO PRIMERO
Del Instituto Nacional Electoral
CAPÍTULO I
Disposiciones Preliminares

Artículo 30.

1. Son fines del Instituto:

a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática y contribuir en los mecanismos de rendición de cuentas;

b) a d)...

e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, la revocatoria de mandato, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;

f) Velar por la autenticidad, efectividad y respeto del sufragio;

g) ...

b) Bis Difundir los estudios y datos sobre el desempeño del Poder Ejecutivo Federal para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho a revocar o implementar sanciones populares al titular del Poder Ejecutivo con la mayor información objetiva, sobre del desempeños de su labor gubernamental;

h) ...

2. a 4. Adicionalmente, el Instituto contará con personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se regirá por el estatuto a que se hace referencia en el párrafo anterior.

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a)

b) Para los procesos electorales federales:

I. a V ...

VI. El cómputo de la elección, **revocación e imposición de sanciones populares** al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales;

VII. a IX.

2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:

a) a c)...

c) Bis Suscribir convenios con órganos, dependencias, órganos autónomos, organizaciones civiles, organizaciones internacionales a nivel local y federal a fin de dar seguimiento a la evolución y avance de los objetivos señalados en la plataforma política de los candidatos a Presidente de la República una vez que éste haya tomado el cargo y dotar a la ciudadanía de la información objetiva, clara y veraz a fin de que la ciudadanía cuente con las herramientas necesarias para decidir si ha o no lugar a revocar al Presidente de la República y/o imponer sanciones populares;

d) a j) ...

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) a u)...

v) Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos.

Asimismo, informar de los resultados del procedimiento revocatorio de mandato presidencial y de consulta para la imposición de sanciones populares, para los efectos legales correspondientes;

w) a jj)...

2...

3...

Artículo 60 Bis.

1. La Unidad Técnica de para el seguimiento de cumplimiento políticas públicas, estará adscrita a la Secretaría Ejecutiva y tiene las siguientes atribuciones:

a) Proponer los lineamientos, criterios y disposiciones que emita el Instituto para el registro de las plataformas electorales en específico de la formulación de políticas públicas que los candidatos registres;

b) Dar seguimiento a la información que se genere o se solicite su generación a los órganos, dependencias, entidades federales y locales, organismos internacionales, institutos, universidades, organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación que analicen el desempeño gubernamental del titular del Poder Ejecutivo Federal;

- c) **Realizar los estudios e informes sobre el desempeño gubernamental del titular del Poder Ejecutivo Federal en relación con las políticas públicas presentadas en las campañas respectivas;**
- d) **Coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para los efectos de este artículo.**

Artículo 169.

1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 165 de esta Ley, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos en conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Los siete minutos restantes serán utilizados para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales. **De los cuales en las elecciones concurrentes con la revocatoria de mandato, se destinarán dos minutos diarios para dar a conocer los resultados del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica sobre el seguimiento y evaluación respecto del cumplimiento de los objetivos de los programas de acción que se hayan presentado en la elección presidencial respectiva.**

Artículo 225.

1...

2. Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

a) a c)

d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo; **y**

e) Dictamen y declaración de procedencia o improcedencia de la revocatoria de mandato del titular del poder Ejecutivo y las sanciones populares respectivas.

3. a 7...

Artículo 236.

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

2. En el caso de las elecciones Presidenciales, el partido y/o candidatos independientes deberán elaborar proyecto de políticas públicas, el cual deberá contener lo siguiente:

a) Identificación del problema, determinando los siguientes puntos:

I. Determinación de la forma en que el problema altera la situación actual del país;

II. Temporalidad en el que se detecta el problema;

III. Población afectada;

IV. En dónde se presenta, aspecto geográfico;

V. Cuánto miden las alteraciones que provocan, lo anterior a través del análisis de estadísticas, índices o indicadores oficiales, de organismos públicos autónomos, organismos internacionales y/o instituciones académicas.

b) Análisis y evaluación de la situación actual en los siguientes rubros:

I. Recursos tecnológicos;

II. Análisis presupuestal;

III. Organización administrativa; y

IV. Normatividad.

c) Los objetivos generales y particulares concretos, éstos últimos expresados en forma técnica, cuantificable, mediante calendarización de metas.

d) Las acciones generales para su instrumentación, definiendo las actividades y responsabilidades en la generación de la política pública.

3. En el caso de la elección presidencial, el Consejo General del Instituto en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, deberán de verificar que los datos y objetivos concretos aportados en los programas de acción diversas plataformas puedan ser objeto de verificación o medición con posterioridad, en su caso emitirá dictamen sobre la viabilidad de la verificación de los datos y posibilidad de su medición con posterioridad.

En caso de que conforme dictamen respectivo se determine que los objetivos del programa de acción no pueden ser objeto de verificación o medición dará las bases para que en su caso dichos objetivos puedan ser verificados o medidos para que subsane dicha anomalía, dando un plazo de 10 días.

En caso de que las omisiones no se hayan subsanado de dictaminará la inviabilidad de la medición o verificación del cumplimiento de los objetivos. Por lo que el Instituto deberá informar a la ciudadanía sobre este hecho y los candidatos respecto de las propuestas específicas deberán señalar en sus campañas que dichas propuestas no podrán ser objeto de verificación sobre su cumplimiento.

3...

Artículo 238.

1...

2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar. **Así como el proyecto de políticas públicas a que se refiere el artículo 236 de esta Ley.**

3. a 7 ...

Artículo 239.

1. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo anterior. **Los plazos anteriores no aplicarán al procedimiento de verificación de políticas públicas, el cual se seguirá por cuerda separada conforme a lo dispuesto por el artículo 236 de la presente Ley.**

2. a 8...

Artículo 240.

1. El Consejo General solicitará oportunamente la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la relación de nombres de los candidatos y los partidos o coaliciones que los postulan.

2. En la misma forma se publicarán y difundirán las cancelaciones de registros o sustituciones de candidatos, **así como las resoluciones de aquellos**

proyectos de políticas públicas que no puedan ser objeto de de verificación o medición de sus resultados.

CAPÍTULO VII

De la Documentación y el Material Electoral

Artículo 266.

1. Para la emisión del voto el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

2...

2 Bis. Las boletas para el procedimiento de revocación del mandato presidencial y de consulta ciudadana para la imposición de sanciones populares concurrente con la renovación del Congreso de la Unión, contendrán:

a) Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. La información que contendrá este talón será la relativa a la entidad federativa, distrito electoral y elección que corresponda. El número de folio será progresivo;

b) Contendrán un mecanismo tecnológicos necesarios que posibilite que una vez electa una opción se anulen de forma certera las demás opciones para evitar posibles anulaciones del voto.

c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo y cargo de la persona sujeta a procedimiento revocatorio;

d) Las firmas impresas del presidente del Consejo General y del secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral;

e) Las siguientes preguntas:

- I. Si desea revocar del encargo al presidente de la República o no;
 - II. En caso de desear la revocación si desea inhabilitar al Presidente para el efecto de que no pueda desempeñar ningún cargo público o de representación popular. De responder afirmativamente la posibilidad de determinar el tiempo de la eliminación por los siguientes periodos por tres, seis o nueve años; y
 - III. Si desea eliminar la pensión u otorgarla. De señalar la opción de determinar el plazo de la pensión ya sea por cinco, diez, quince o veinte años.
2. Ter. En caso del procedimiento de imposición de sanciones populares al finalizar el mandato del Presidente de la República sólo se generarán las boletas con los supuestos contenidos en las fracciones II y III del inciso e párrafo 2 Bis de este artículo.

3. a 6...

Artículo 289.

1. El escrutinio y cómputo se llevará a cabo en el orden siguiente:
 - a) De Presidente de los Estados Unidos Mexicanos **e imposición de sanciones populares, en su caso;**
 - b) **Revocatoria de mandato presidencial en elecciones intermedias;**
 - c) a e)...

2 ...

Artículo 310.

1. Los consejos distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, en el orden siguiente:

a) El de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos **e imposición de sanciones populares;**

b) **El de revocatoria de mandato en las elecciones intermedias;**

El de la votación para diputados, y

c) El de la votación para senadores.

2. a 4...

TERCERO.- Se reforman los artículos 26 apartado A, 35, 39, 40, 41, 56, 66, 73, 74, 75, 76, 82, 83, se adiciona un artículo 41 Bis, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para quedar en los siguientes términos:

TITULO CUARTO

Del juicio de inconformidad

CAPITULO I

De la procedencia

Artículo 49

Artículo 49

1. Durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, el juicio de inconformidad procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las **elección, revocación e imposición de sanciones populares al** Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos, senadores y diputados, en los términos señalados por el presente ordenamiento.

Artículo 50

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:

a) En la elección, **revocación e imposición de sanciones populares al** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

b) a e)...

CAPITULO IV

De la legitimación y de la personería

Artículo 54

1. El juicio de inconformidad sólo podrá ser promovido por:

2...

3. Cuando se impugne los resultados de la consulta para la determinación de revocación o sanciones populares al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de toda la consulta, el respectivo juicio de inconformidad deberá presentarse por el representante del partido político que haya postulado al Presidente en la elección respectiva o la coalición registrado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y por el equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

CAPITULO V

De los plazos y de los términos

Artículo 55

1. a 2...

3. Cuando se impugne por los la determinación de revocación o sanciones populares al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por los partidos políticos, el partido o la coalición postulante en la elección respectiva, por nulidad de toda la elección, el respectivo juicio de inconformidad deberá promoverse a más tardar dentro de los cuatro días posteriores a la presentación del informe a que se refiere el artículo 310 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cuando se impugne la determinación de revocación o sanciones populares al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por el equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores por nulidad de toda la elección, el respectivo juicio de inconformidad deberá promoverse a más tardar dentro de los treinta días cuatro días posteriores a la presentación del informe a que se refiere el artículo 326 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 58

1. Los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos el día 3 de agosto y los relativos a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a más tardar el 31 de agosto, ambas fechas del año de la elección.

2.- En el caso del mecanismo de revocación o sanciones populares al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos deberán quedar resueltos a más tardar el 31 de agosto, ambas fechas del año de la elección.

CUARTO.- Se reforman los artículos 26 apartado A, 35, 39, 40, 41, 56, 66, 73, 74, 75, 76, 82, 83, se adiciona un artículo 41 Bis, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución. **Con excepción del caso en que el titular del Poder Ejecutivo haya sido removido.**

2. a 5...

ARTICULO 125.

1. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un periodo extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional.

Cuando la falta absoluta del Presidente derivase de la procedencia del mecanismo revocatorio, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, si no se encontrase en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral. El Colegio Electoral nombrará en escrutinio secreto y

elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión al presidente sustituto, en los términos que disponga la Ley del Congreso, en un periodo máximo de treinta días naturales contados a partir del 1º de septiembre del año de la revocatoria. Si trascurrido dicho periodo sin que se haya nombrado presidente sustituto, la Universidad Nacional Autónoma de México someterá una terna dentro de los 30 días posteriores al vencimiento del término anterior, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Presidente sustituto.

La designación se hará por el voto de la mitad más uno de los miembros del Congreso de la Unión presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales. En caso de que el Colegio Electoral rechace la totalidad de la terna propuesta, la Universidad Nacional Autónoma de México someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada o no votada en el término de veinte días, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe la Universidad.

QUINTO.- Se reforman el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar en los siguientes términos:

Capítulo II

De Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo **autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y

medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

De la misma forma el Consejo dará seguimiento y evaluará el cumplimiento de los objetivos de los programas de acción que se hayan presentado en la elección presidencial respectiva. Para lo cual, podrá requerir los elementos y datos necesarios a los diversos entes de gobierno responsable quienes tendrán la obligación de proporcionarlos de forma ágil y accesible.

Asimismo, podrá realizar convenios con organismos autónomos, civiles e internacionales a efecto de generar la información necesaria para la medición del cumplimiento de los objetivos de los programas de acción respectivos, siempre y cuando se garantice la mayor independencia y objetividad en los análisis efectuados.

SEXTO.- Se reforman el artículo 21 de la Ley de Planeación, para quedar en los siguientes términos:

CAPITULO CUARTO

Plan y Programas

Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. **En él se integrarán, de forma indefectible, los objetivos propuestos en el programa de acción que el Presidente de la República haya presentado en la plataforma electoral en la que sustentó su candidatura.**

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

SÉPTIMO.- Se adiciona un artículo 11 Bis de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 11 Bis.- El Programa Nacional de seguimiento de objetivos y de la plataforma electoral del Presidente de la República electo:

I. Será elaborado durante en los primeros 3 años de gobierno del Presidente de la República y presentado con anterioridad y con el tiempo suficiente para que el público en general tenga a través de los medios de comunicación conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el efecto de que la ciudadanía pueda emitir su juicio antes de las elecciones para la implementación del mecanismo revocatorio y de consulta para la imposición de sanciones populares, asimismo de publicará en el Diario Oficial de la Federación; debiendo evaluarse y actualizarse al final de cada sexenio presidencial con la misma anticipación para la consulta popular para la implementación de sanciones populares en su caso;

II. Definirá el conjunto de actividades, proyecto, información y datos que podrá requerir a las dependencias que tengan incidencia en este tema a tratar;

III. Se orientará a producir la información tendiente al conocer el índice de cumplimiento de los objetivos planteados por el Presidente de la República en la Plataforma Electoral que sustentó su candidatura, así como mejorar conocimiento del territorio y de la realidad económica, social y del medio ambiente del país para que la ciudadanía tenga las herramientas necesarias y accesibles para que pueda emitir un juicio respecto del desempeño del presidente de la república; y

IV.- Para el mejor desarrollo de este programa el Sistema podrá realizar convenios con organismos autónomos, civiles e internacionales a efecto de generar la información necesaria para la medición del cumplimiento de los objetivos de los programas de acción respectivos, siempre y cuando se garantice la independencia y objetividad en los análisis efectuados

OCTAVO.- Se reforman los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 2°.- La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para:

I.- Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley;

II.- Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;

III.- Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas Secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus Escuelas;

IV.- Expedir certificados de estudios, grados y títulos.

V.- Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de Bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma Secretaría para impartir esas enseñanzas.

VI.- En términos del artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someter una terna a consideración del Colegio Electoral, para la designación del Presidente sustituto en los términos de la Constitución y del presente ordenamiento respectiva.

ARTICULO 6°.- Corresponderá a la Junta de Gobierno:

I.- Nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, que la Junta apreciará discrecionalmente.

Para el ejercicio de las facultades que esta fracción le otorga, la Junta explorará, en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios;

II.- Nombrar a los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 11;

III.- Designar a las personas que formarán el Patronato de la Universidad;

IV.- Resolver en definitiva cuando el Rector, en los términos y con las limitaciones señaladas en el artículo 9°, vete los acuerdos del Consejo Universitario;

V.- Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias;

VI.- Expedir su propio reglamento.

VII.- Elegir a la terna que se propondrá al Colegio Electoral para la designación del Presidente de la República sustituto, en los términos de la Constitución.

Para la validez de los acuerdos a que se refieren las fracciones I y V de este artículo, se requerirá por lo menos el voto aprobatorio de diez de los miembros de la Junta.

CONCLUSIONES

PRIMERO.- Que el sistema democrático en el Estado Mexicano ha mostrado un deterioro en su pilar fundamental y elemento esencial, la ciudadanía. La cual ha mostrado su descontento con este sistema de gobierno, lo que se puede inferir a través de analizar el fenómeno abstencionista que ha ido en aumento y los sondeos de opinión que así lo confirman.

SEGUNDO.- Un factor determinante en el descontento que los ciudadanos han manifestado contra el sistema de gobierno, al reconocer la poca influencia que aquéllos tienen en la toma de decisiones gubernamentales.

TERCERO.- Es evidente que nuestro régimen político-jurídico es incapaz de dar cauce al descontento ciudadano contra el actuar del Presidente de la República de una forma efectiva.

Dicho descontento al buscar una válvula de escape como a consecuencia del voto de castigo que la ciudadanía aplica al partido del cual surgió la respectiva candidatura presidencial, genera un mecanismo perjudicial que paraliza al Congreso cuando el titular del Ejecutivo Federal pierde la mayoría en ese recinto legislativo y las fuerzas opositoras fungen como muro de contención.

CUARTO.- Es indispensable que el sistema democrático mexicano genere los mecanismos que puedan encausar, bajo las vías institucionales, este descontento ciudadano y permita empoderar al ciudadano, creando un sistema de rendición de cuentas que dé la posibilidad a la población de retirar el mandato al Presidente de la República que no cumpla con las expectativas y necesidades ciudadanas.

QUINTO.- La revocatoria de mandato será el instrumento más adecuado para la implementación de un sistema de rendición de cuentas que permita a la

ciudadanía gozar de una garantía efectiva, para el caso en que el candidato por el que hayan votado en las elecciones presidenciales no se conduzca de forma satisfactoria con los intereses ciudadanos.

SEXTO.- La adecuación del mecanismo revocatorio a las circunstancias específicas del Estado Mexicano permitirá las condiciones que puedan generar los siguientes fenómenos:

- a) Al establecer la aplicación del mecanismo revocatorio como un derecho ejercitable de forma oficiosa y de forma constante, permite cambiar el paradigma de los mecanismos revocatorios de naturaleza transitoria y casuística, cuya aplicabilidad depende de la organización ciudadana para la promoción de dicho mecanismo.

En efecto, la nueva visión defendida en esta tesis es en el sentido de determinar que la rendición de cuentas es un derecho cuyo ejercicio no debe depender de ningún otro factor político-social, sino que los entes del Estado deben garantizar y al cual los gobernantes deben estar sometidos de forma constante y no de forma excepcional.

- b) Al establecer el mecanismo revocatorio a los tres años de gobierno presidencial, permitirá generar las condiciones para que el Ejecutivo Federal en turno deba realizar su labor de gobierno lo mejor posible, ya que de no hacerlo existirá la amenaza latente de su destitución. Así, dicho representante deberá velar por aumentar el grado de legitimidad tanto antes como después de las elecciones, generando consensos con la oposición que podría ser determinante para su revocatoria y al mismo tiempo, velar por la satisfacción de las necesidades ciudadanas cuyo peso también será determinante para la revocatoria o no del mandatario.

- c) Al definir la aplicación del mecanismo a los tres años de gobierno se generará el efecto de impedir la polarización que podría propiciar la celebración de elecciones presidenciales y la revocatoria con menos de dos años de separación entre los diversos procesos.

Además, esta medida no implicará más gasto en el presupuesto dado que al señalarse que dicho mecanismo se realizará de forma conjunta con las elecciones intermedias determinará que el impacto presupuestal sea mínimo.

- d) Al mantener como instrumento para la sustitución del presidente vía Congreso de la Unión convertido en Colegio Electoral, generaremos un sistema que obligue a las fuerzas políticas a elegir un candidato con la mayoría calificada y que permita unificar fuerzas para una mejor simbiosis entre Congreso y Presidente de la República, bajo la premisa consistente en que de no hacerlo en un periodo determinado será la Universidad Nacional Autónoma de México quien enviará las ternas de las cuales saldrá forzosamente el Presidente sustituto para los 3 años de gobierno restantes.
- e) Que al permitir que el Presidente sustituto pueda postularse por única ocasión para la elección presidencial inmediata posterior podrá generar una candidatura respaldada por la mayoría de las fuerzas políticas en el Congreso y, de ser electo por la voluntad ciudadanía depositada en las urnas, podría generar un gobierno con un nivel alto de legitimidad cuyo ejercicio podría garantizar una mayor gobernabilidad.

SÉPTIMO.- La implementación de la revocatoria de mandato Presidencial podrá generar las condiciones que permitan el desarrollo de una democracia sustantiva en México, en beneficio de nuestra Nación a través de este mecanismo efectivo de rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

Ackerman, John, *Social Accountability for the Public Sector. A Conceptual Discussion*, Washington D.C., The World Bank, 2005.

Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2008.

Arbós Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y ciudadanía en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI, 1993.

Barczak, Monica (2001), "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin American Politics & Society*, vol. 43, núm.3.

Blanco, José, "Complejidad y transdisciplinariedad", *Este país. Tendencias y opiniones*, s/d, número 250, febrero 2012.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, 3ª. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Cabrera Dircio, Julio, *Estado y Democracia. Un acercamiento a la revocación del mandato*, México, Ediciones Coyoacán-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2011.

Camou, Antonio, *Democracia y gobernabilidad*, 4a ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001.

Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidades de los servidores públicos*, 1ª ed. Ed. Porrúa, México, 1982.

Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, ed. 5a reimposición, México, 2011, Siglo Veintiuno Editores.

Crespo, José Antonio, *Para entender el Estado*, México, Nostra Ediciones, 2006.

Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política*, trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, UNAM-IIJ, México, 2003.

Dalla Via, Alberto Ricardo, *Teoría Política y Constitucional*, México, UNAM, 2006.

De Secodant, Carlos Luís, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *Del espíritu de la leyes*, trad. Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 2001.

Del Castillo Del Valle, Alberto, *Derecho Electoral mexicano*, México, Centro Universitario Allende, 2003.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª ed., 3ª reimposición, Ed. Porrúa, pp. 1867-1868.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1964, t. XVIII.

Esparza Frausto, Abelardo, *El juicio político*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, México, 2001.

Ferrajoli, Luigi, *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, 2ª edición, Madrid, España, Trotta, 2011.

Flisfisch, Angel, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1989.

Flores García, Fernando, *Ensayos jurídicos. Cincuentenario de la Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1989.

García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 2007.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 2a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002

Higley, John y Ian McAllister (2002), “Elite Division and Voter Confusion: Australia’s Republic Referendum in 1999”, *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6.

Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, 2a ed., México, UNAM, 1995.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 1ª reimpresión, Éxodo, México, 2007.

Linz, Juan, J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. I.

López González, Armando, *Nuevo régimen constitucional para la defensa postelectoral del voto*, UNAM, México, 2008.

Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Unam-Porrúa, 206.

M. Krause y M. Molteni, *Democracia Directa*, Buenos Aires, Aboledo y Perrot, 1997.

Marx, Karl, *Páginas Escogidas*, México, Grupo Editorial, Tomo, 2004.

Merino, Mauricio (Coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-IIJ-CIDE, 2010.

Nietzsche, Friedrich, *Así habló Zaratustra*, 2ª ed., Grupo Editorial Tomo, México, 2005.

Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1994.

Palavicini Corona, Gabriela, *Gobernabilidad y Democracia. Entre utopía y realidad*, México, Porrúa, 2005.

Parkinson, John (2003), "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy", *Political Studies*, vol. 51, núm. 1.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado (Teoría Política)*, 39a ed., México, Porrúa, 2005.

R. Castelazo, Jorge, *Administración Pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional del Administración Pública, 2007, p. XIII.

Salazar. Luis y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, 5a ed., México, 2001.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez et. al., México, Santillana Ediciones Generales, 2007.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, versión española de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Editorial, 1988, Tomo 1.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, versión española de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Editorial, 1988, Tomo 2.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1964.

The Random House Dictionary of the English Language, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.

Tzu, Sun, *El arte de la guerra*, 7ª ed., México, Grupo Editorial Tomo, 2008.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

Valdés Robledo, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Ed. Porrúa, México, 2006.

Vaquero Ochoa, Luis Javier, Coordinador et al, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014*, México, INE y COLMEX, 2014.

Villanueva, Ernesto (coord.), *Derecho de la Información. Culturas y sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

II. PÁGINAS Y LIBROS EN INTERNET.

Altman, David, “*Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*”, *Política y Gobierno*, Vol. XII, Núm. 2, Segundo semestre de 2005, visible en: [http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-200 %2012%20\(2\)%20203-232.pdf](http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-200%2012%20(2)%20203-232.pdf).

Arellano García, Carlos, “Las Grandes Divisiones del Derecho”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art1.pdf>.

Espinoza Toledo, Ricardo, “Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial”, Cuadernos de divulgación del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#parlamentario.

García Campos, Alaín, “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, *Quid Iuris*, México, Año 1, Volumen 1, núm. 1, 2005, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>.

López Chavarría, José Luis, “Breves notas sobre la importancia de la legitimidad constitucional y cambio político en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 86, mayo-junio de 1996, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art9.htm>.

Magaloni, Beatriz, “La desobediencia civil en la democracia Constitucional”, *Estudios. Filosofía, Historia, Letras*, México, otoño 1990, http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras22/textos2/sec_5.html.

Ortiz Sandoval, Luis, "Paraguay. Problemas de participación democrática directa", *Working Paper Series*, 22/2008, Centre for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/files/C2D_WP22.pdf.

Petra Schleiter y Edward Morgan-Jones, "Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas", *Política y Gobierno*, México, Volumen XIV, núm. 2, semestre 2007, http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIV_N2_2007/07_Fa brice_Lehoucq.pdf.

III. FUENTES LEGISLATIVAS

A) Federales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley de Planeación

Ley de Protección al Ahorro Bancario

Ley de Seguridad Nacional

Ley del Banco de México

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

B) Locales

Constitución de la entidad federativa de Chihuahua

Ley Electoral del Estado de Chihuahua

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua