



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

“EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO”

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09

**“LA REVOCACIÓN DE MANDATO COMO
INSTRUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE GUERRERO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ARTURO LÓPEZ SUGÍA

DIRIGIDA POR:

LIC. JESÚS ALEJANDRO AGUAYO TERÁN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios el permitirme haber nacido en el seno de una familia con valores fuertes y arraigados, de enseñanza fuerte y tenaz, para aprender a reconocer los retos diarios que significa la vida, el amor a los semejantes y el sublime valor de la grandeza interior, si Dios me permitiera escoger de nuevo una familia, sin dudarlo, estaría muy orgulloso de tenerlos a ustedes, Papá Santos López Ocampo, Mamá Bertina Sugía Guzmán, hermanos Luis y Carlos López Sugía los amo profundamente.

Agradezco a la suerte de mí sangre, de tener Guerrerenses de valía a mi alrededor, tíos y tías valoro sus preocupaciones, criticas y desvelos, que en mi han forjado enseñanzas y carácter.

Agradezco a la vida el haberme encontrado, en este largo atropellado pero muy valorado y divertido camino, con seres que me han brindado esa gran primera oportunidad de soñar con "ser alguien" cuando desde siempre yo era mas que eso y con su apoyo y su guía cristalizar siempre lo que yo me proponía. A ustedes que sin ser mi sangre me valoraron y me apoyaron en mis sueños: Salvador Melesio Montiel (+), Julio Cesar Hernández Serna, Ramiro Solorio Almazán, Rogelio Villanueva Camarena, Héctor Nájera Apátiga, y Rossana Agraz Ulloa mi eterno agradecimiento

Agradezco a la fortuna del destino, tener amigos a cada paso que doy, que son mi orgullo, mi pasión, mi fortaleza, mi forma de ver la vida, gracias a ustedes aprendo todos los días que soy muy afortunado, un millonario de amor y de cariño, quizás inmerecido, pero sin duda alguna bien correspondido, por los que fueron y viven en mi, por los que están y me fortalecen, por los que vendrán y espero pronto servir; a ustedes por sus consejos, por su silencio, por su eterna preocupación y atención, por su complicidad, por su presencia, por su importante presencia... mil gracias.

Tengo tanto y a tantos que agradecer.... que en una hoja no alcanzaría, ni en las hojas que ocupa esta tesis, empezando por la oportunidad de haber nacido, de continuar vivo, pero sobre todo de continuar firme de pie y decidido; por la vida misma, por los errores y los fracasos, pero sobretodo por las ventajas que he podido sacar de ellos, en la lucha constante de ser mejor cada día, y permitirme siempre el reto de sonreír con optimismo y entusiasmo a la vida, quizás con miedo o con valentía pero siempre con el orgullo de ser... Arturo López Sugía.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I SISTEMAS DE GOBIERNO	11
1.- Sistema presidencial	14
2.- Sistema parlamentario	16
3.- Sistema mixto	20
CAPÍTULO II ANTECEDENTE JURÍDICO-POLÍTICO DEL SISTEMA MEXICANO	22
1.- Constitución de 1824	22
2.- Constitución de 1857	24
3.- Constitución de 1917	26
4.- Antecedente político del presidencialismo	29
5.- Perspectivas de cambio	34
6.- Modelo político local	41
CAPÍTULO III PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO MEXICANO	47
1.- La forma de gobierno en México	47
A) Forma federal	47
B) Forma republicana	48
C) Forma democrática	50

D) Forma representativa	54
CAPÍTULO IV PARTICIPACIÓN CIUDADANA	56
1.- Evolución histórica	56
2.- Ciudadanía	60
3.- Concepto de participación ciudadana	61
4.- Hacia una ley de participación Ciudadana.	67
5.- Análisis de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	81
6.- Objetivos Políticos de la Participación Ciudadana	90
7.- Participación Política, Participación Ciudadana y Participación Social.	92
CAPÍTULO V LAS FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	107
1.- Antecedentes del Referéndum	110
a) Referéndum	112
b) El Referéndum en México su Definición y Clasificación	119
2.- Antecedentes del plebiscito	122
a) Definición del Plebiscito	123

b) Plebiscito	124
c) Aplicación del Plebiscito en otros Países	125
d) El Plebiscito en México	126
3.- Definición de la Iniciativa Popular.	127
a) Antecedentes en otros Países de la Iniciativa Popular	128
b) Definición de la Iniciativa Popular	129

CAPÍTULO VI REVOCACIÓN DE MANDATO 130

1.- Definición de la Revocación de mandato	130
2.- Antecedentes de la Revocación de Mandato en otros Países.	132
3.- Antecedentes en México de la Revocación de Mandato.	133

PROPUESTAS 138

CONCLUSIONES 150

BIBLIOGRAFÍA 156

INTRODUCCIÓN

Para lograr consolidar el desarrollo de nuestro Estado, es necesario el rediseño del régimen político local, a partir de una amplia reforma política que incentive la participación ciudadana en la toma de decisiones, en el ejercicio del poder y en la elaboración e implementación de políticas públicas con rostro social.

En ese contexto, el presente trabajo tiene como objetivo revisar el sistema político a través de la historia política de nuestro país, sus formas y estructuras y el analizar, comparativamente con el poco desarrollo político de la entidad, así como argumentar la conveniencia de insertar la revocación de mandato en la legislación local, como parte de las reformas que Guerrero requiere.

Se plantea en primera instancia, instrumentarla exclusivamente para el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, ello en razón de las condiciones particulares de nuestro sistema de gobierno, donde además y en principio, lo que hace falta es acotar el Ejecutivo, como figura principal e histórica que ha sobrepasado los límites del poder,(lo que es como presidencialismo) y ha incurrido en abusos al no tener un contrapeso real, así mismo dotar de más facultades al poder legislativo y propiciar un mayor control ciudadano del poder a través de instituciones representativas y congruentes con nuestros tiempos, como

lo es, el plebiscito, referéndum y la propuesta de la presente tesis, **la revocación de mandato**

Es indispensable impulsar reformas, que fomenten la participación ciudadana en las tareas de supervisión del ejecutivo, que incrementen la cultura política de la sociedad y posibiliten la fortaleza del legislativo.

Es por eso, que en el primer capítulo abordo el tema de los sistemas de gobierno ya que debemos entender la idea general del poder, su organización y sus formas de ejecución, en sus diferentes sistemas, como el presidencial, el parlamentario y el mixto, Y que de no conocer el funcionamiento del Estado, la participación ciudadana seguirá siendo un ejercicio retórico y propicio para procesos de naturaleza jurídica partidaria como se señala, en esta tesis.

En el segundo capítulo en cuanto a los sistemas de gobierno en México, es importante analizar de forma sucinta e históricamente los orígenes que nos llevan a la figura del presidencialismo, entender su necesidad y presencia en ese tiempo y así mismo contrastarlo con las perspectivas de cambio, en el modelo político actual de nuestra Entidad, con la visión de crear mecanismos más efectivos, más estables, más orgánicos, dentro de los Estados, con características jurídicas e institucionales que limiten los excesos del Ejecutivo.

En su tercer capítulo, analizamos la forma de Gobierno en México reconociendo sus principios estructurales, que otorgan a los

poderes legalmente constituidos y a los ciudadanos, derechos y obligaciones y dan organización al Estado mexicano, ya que conocer su estructura es importante para reconocer respecto a la figura de la revocación de mandato, la viabilidad para su inserción en la vida política de un país democrático, representativo, republicano y federal, como el nuestro.

En el cuarto capítulo analizamos la historia, la evolución, la importancia y los objetivos de la participación ciudadana a través de la ley y el concepto de ciudadanía, pero sobre todo la importancia de conocer nuestros derechos como ciudadanos, fomentando una sociedad participativa, de formas diferentes. De igual forma analizamos el precedente más importante de una ley de participación ciudadana en nuestro país, como la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, ya que el principio rector de esta tesis es que sea mediante la ciudadanía, la forma por la que se revoque el mandato de los gobernantes y solo conociendo y analizando su evolución, objetivos alcances y sus diferentes formas de organización, aquí y en otros países, se tendría una sociedad capaz de llevar procesos ciudadanos. Así sirva el presente capítulo, para incentivar, la participación ciudadana, ya que sin ella no podrían concretarse las propuestas de la presente tesis.

En su quinto capítulo desarrollamos las formas de participación política por parte de la ciudadanía, consideradas como viables y legalmente instaladas en nuestra legislación mexicana, toda vez que conocer las formas de participación que tenemos instauradas, como el

plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, es reconocer que tenemos canales de participación, aún cuando limitados y poco convocados, de igual forma analizamos, comparativamente con otros países, su importancia y la relevancia para fomentar la participación ciudadana en el fortalecimiento de la democracia.

En el sexto y último capítulo desarrollamos el tema de revocación de mandato, objeto de estudio del presente trabajo, con sus antecedentes en otros países y en México y la importancia y bondades de su inserción, y en donde la propuesta esencial es que sea mediante la organización de la ciudadanía, que es en quien reside esencial y originalmente, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno mediante la facultad de revocar el mandato, y decidir así la permanencia de sus gobiernos, devolviendo a la ciudadanía, quien otorga el mandato, la posibilidad de ratificarlos o destituirlos.

El poder del gobernante, alejado muchas veces del marco legal, es lo que le ha hecho daño a la entidad y ha frenado durante décadas su desarrollo. Ubiquemos ese punto, no es el poder legislativo el que ha incurrido en abusos, puesto que a la fecha, quien suplanta a veces sus funciones es el ejecutivo, encontrándose aquél, invariablemente bajo los designios de éste, manteniendo un control real sobre este poder colegiado en todo caso la responsabilidad de los legisladores es por omisión pero insisto, tener un mayor control sobre su funcionamiento solo será viable en un marco que garantice su actuar, en el que exista un titular del Ejecutivo Estatal acotado y un marco mínimo de libertades ciudadanas.

La tesis que se presenta procura aportar una idea clara sobre esta interesante figura de la democracia participativa, las causas para solicitar la revocación y las bondades de su inserción, en la legislación local; poco se conoce del tema, suele manejársele de manera errónea, se le cita con ambigüedad y la mayor de las veces se distorsiona su esencia; por ello, uno de los fines de la tesis, es fijar los lineamientos, los contenidos y límites de la presente figura, cuya sola invocación provoca el análisis y la reflexión de las ideas.

Espero que el capitulado, las conclusiones y las propuestas de la presente tesis, les sean útiles a nuestra sociedad, ávida de un cambio con certidumbre y de una participación efectiva en la toma de decisiones.

CAPITULO I

SISTEMAS DE GOBIERNO.

La discusión de la mejor forma de gobierno, se ha dado con Platón, Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Vico, Montesquieu, Hegel, Marx y con muchos clásicos más. Resulta interesante para el presente trabajo citar el estudio que Norberto Bobbio hace de Marx; el pensador italiano realiza el siguiente resumen de las propuestas de Carlos Marx:

- a) “Supresión del ejército y la policía para transformarlas en milicias populares.
- b) Transformación de la administración pública, de la burocracia, en cuerpo de agentes responsables y revocables al servicio del poder popular.
- c) Ampliación del principio de elección y por tanto de la representación (siempre revocable a otras funciones como la del juez.)
- d) Eliminación de la prohibición de mandato imperativo, es decir de la obligación de atenerse a las instrucciones recibidas por los electores bajo la pena de revocación, y
- e) Amplia descentralización del poder.”¹

¹ BOBBIO, Norberto, “Las Teorías de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político”, Fondo de Cultura Económica, 1985, Segunda Edición Pág., 180.

Aquí lo que Marx propone no es tanto la democracia directa, sino la democracia electiva, con revocación de mandato, esto es, la forma de democracia en la que el elegido tiene un mandato limitado por las instrucciones recibidas de los electores y es removido de su cargo en caso de inobservancia.

El estudio que han realizado los clásicos, de los sistemas de gobierno, demuestra que la discusión en torno a la relación mando-obediencia, es consustancial a la propia existencia del hombre; por otra parte, el resumen de las ideas de Marx, da una mejor comprensión de como un tema (**revocación de mandato**), en virtud de los excesos del poder, ha estado latente en el pensamiento de izquierda de los dos últimos siglos.

Una vez apuntado lo anterior, cabe señalar que para el ex secretario de Gobernación Jorge Carpizo “El sistema de gobierno es la existencia de dos o más titulares del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la unidad estatal que se manifiesta en la real actitud del poder político en una sociedad”². En este sentido –expone este autor- las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo determinan el sistema de gobierno, sea, esencialmente, presidencial o parlamentario.

La clasificación de las formas de gobierno, deriva de la aplicación que en la práctica ha recibido el principio de la división de poderes.

² CARPIZO, Jorge, “Estudios Constitucionales”, UNAM, 1980, Tercera Edición, Pág.202.

Fundamentalmente, derivada de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo (ya sea de equilibrio o de preeminencia de un poder) pueden establecerse diferentes categorías gubernamentales.

Atendiendo a uno de los criterios de clasificación de los sistemas políticos contemporáneos, se puede definir, “que de acuerdo con las instituciones orgánicas o formales de poder habrá sistemas políticos presidenciales parlamentarios y semipresidenciales o híbridos”.³

Para definir la tipología de los sistemas, Reyes Salas toma como base a las instituciones de poder. En atención a este método, dicho autor ubica cinco clasificaciones:

- “1.- Sistemas presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales.
- 2.- Sistemas dependientes o interdependientes de los grupos de presión.
- 3.- Sistemas socialistas, liberales, neoliberales, de compromiso social y socialdemócrata.
- 4.- Sistemas de Partidos competitivos y Sistemas de Partidos no competitivos.
- 5.- Sistemas de Práctica plebiscitaria y Sistemas de Práctica de referéndum.”⁴

³ REYES, SALAS, Gonzalo: “Sistemas Políticos Contemporáneos” Editorial Oxford, Cuarta Edición, México, 1999, Pág. 93.

⁴ Ibidem.

Estos sistemas tienen relación con las instituciones preestablecidas del poder, las cuales se definen de acuerdo con las instituciones orgánicas o formales.

1.- SISTEMA PRESIDENCIAL.

En este sistema, visto desde un enfoque teórico, el ejecutivo y el legislativo son independientes, cada uno actúa dentro de la esfera de competencia que le ha sido asignada por la Constitución, ambos están obligados a coordinarse para sacar adelante puntos estratégicos del proceso político, para llegar a consensos para el desarrollo del país.

La forma representativa suele adoptar sistemas que a grandes rasgos pueden explicarse de la siguiente manera:

- a) "Sistema Presidencialista: Se caracteriza por un poder Ejecutivo fuerte. El Presidente gobierna realmente a la Nación, lo secundan los Ministros o Secretarios que él elige.
- b) Sistema Parlamentario: El Parlamento es el eje y alrededor gira toda la acción gubernamental. Las facultades del presidente son muy restringidas."⁵

⁵ CARPIZO, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano" Editorial Siglo Veintiuno, Editores, Décimo Tercera Edición, México, 1987 Pág., 14.

Ahora bien, respecto del primer sistema, el presidencial, se ha apuntado que la función ejecutiva del gobierno es independiente de las funciones legislativa y judicial. Sus características son:

- a) “El poder ejecutivo es unitario. El Presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- b) El poder ejecutivo, compuesto por el Presidente y unos Secretarios designados por él discrecionalmente, no procede del parlamento. El Presidente es elegido por el cuerpo electoral a través de un proceso electoral autónomo y puede ser la expresión política de una mayoría distinta de la del Congreso, con frecuencia lo es.
- c) El Presidente nombra y remueve a los secretarios de Estado.
- d) El Presidente y los Secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso. El Congreso no puede forzar la dimisión del Presidente y de sus Ministros o Secretarios de Estado.
- e) El Presidente y los Secretarios de Estado no pueden ser miembros del Congreso.

- f) El Presidente puede pertenecer a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso. El Presidente no puede disolver el Congreso.”⁶

“En el sistema Presidencial tanto al presidente como al poder legislativo se les elige por el voto popular. Por ello a este régimen se le conoce como sistema de legitimación democrática dual, en virtud de que tanto el presidente como las cámaras legislativas se legitiman en el sufragio universal y directo”⁷

Otra característica que debe resaltarse es que, en el sistema presidencial, tanto el ejecutivo como el legislativo tienen mandatos fijos. Sus períodos están claramente establecidos.

2.- SISTEMA PARLAMENTARIO.

En el sistema parlamentario el titular de la función ejecutiva tiene dependencia e integración al órgano legislativo. El contenido esencial del régimen parlamentario es la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento y posibilidad de disolución del parlamento.

El Constitucionalista Javier Pérez Royo, nos explica este contenido esencial de la siguiente manera:

1. “La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento.
Puesto que en el sistema parlamentario el Parlamento, es el

⁶ PEREZ ROYO, Javier “Curso de Derecho Constitucional,” Editorial Marcial Pons, Décimo Primera, España, 2000, Pág., 702.

⁷ FIX -ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Salvador, “Derecho Constitucional Mexicano Comparado”, Editorial Porrúa, Novena Edición, México 1999, Pág., 260.

único órgano del Estado que tiene siempre una legitimación democrática directa, es evidente que el gobierno tiene que depender en todo momento de ella. Esta es la única manera en que el gobierno puede tener alguna legitimidad para hablar como Gobierno de la Nación.

2. La disolución del Parlamento. Consiste en la posibilidad de que el Gobierno disuelva anticipadamente el Parlamento o aquella de las cámaras cuya confianza política necesita para gobernar.”⁸

En suma, las características medulares del sistema Parlamentario son:

- a) “El poder Ejecutivo incluidos los miembros del gabinete forma parte del Parlamento, tanto jurídica como políticamente.
- b) El Ejecutivo tiene la obligación de dimitir en caso de un voto de desconfianza del Parlamento.
- c) El Ejecutivo puede disolver el Parlamento.
- d) Como regla general, la función Ejecutiva se divide en un jefe de Estado y un jefe de Gobierno.
- e) El jefe de Gobierno pertenece al partido mayoritario del Parlamento, a la coalición que forma la mayoría.
- f) El órgano legislativo designa a los miembros del gabinete.

⁸ Ibidem Pág., 196

- g) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer Ministro.
- h) La administración pública se encuentra sometida a la constante supervisión del Parlamento.”⁹

Se presenta en el Parlamentarismo una relación flexible entre el Ejecutivo y el Legislativo de tal manera que existe una dependencia estrecha entre ambos poderes. En los regímenes Parlamentarios, el poder Ejecutivo se entrega a dos órganos diferentes; jefe de Estado y jefe de Gobierno. Es decir, por un lado se tiene al jefe de Estado y por el otro al jefe de Gobierno.

Al jefe de Estado, generalmente, se le designa por un prolongado lapso, puede ser un rey o un presidente de la república. Este funcionario desempeña un papel esencialmente honorífico.

No obstante, como bien señala el maestro Fix Zamudio “El jefe de Estado no es una figura inútil, en él se personifica la unidad y continuidad de nación, por lo cual puede actuar como un órgano de equilibrio y en ciertos casos puede intervenir para resolver las situaciones de crisis entre el parlamento y el gobierno” ¹⁰

Por su parte, el jefe de gobierno denominado primer ministro, tiene en sus manos el poder político efectivo y la administración del país.

⁹ CARPIZO, Jorge, Op.Cit, Pag. 15

¹⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA, Salvador: Op. Cit. 257

Todos los miembros del gabinete forman parte del Parlamento “porque se considera que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella, así puede conducirlos a cualquier debate que le interese o incluso enjuiciar su actuación”.¹¹

El Parlamento está siempre atento a la conducción del gobierno y en un determinado momento puede amenazarlo con enjuiciar su actuación y retirarle su apoyo; el instrumento que impulsa dicho mecanismo de la responsabilidad, se conoce con diferentes nombres: interpelación, moción de censura, moción de desconfianza o moción de desconfianza constructiva.

En los regímenes Parlamentarios la responsabilidad política tiene marcada relevancia. Puede ser por iniciativa Parlamentaria o del propio Gobierno.

Cuando es el Gobierno el que promueve la responsabilidad, se le denomina, generalmente, moción de confianza, en ella se plantea por el jefe de Gobierno que la asamblea se pronuncie sobre la política que ha implementado, “si el voto es negativo significa la caída del propio Gobierno, en virtud de que el parlamento decidió retirarle su confianza. Posee a su favor el ejecutivo, además, el famoso poder de disolución de la asamblea, para que en nuevas elecciones los electores decidan si apoyan al Gobierno o al Parlamento; dicho poder de disolución quede a discreción del jefe de Gobierno, el cual puede presentarlo tenga o no conflicto con el legislativo, ya que de la misma manera que el

¹¹ Ibidem.

parlamento puede amenazar al Ejecutivo con hacerlo caer, en reciprocidad el Ejecutivo puede amenazar al Parlamento con hacerlo cesar en sus funciones”.¹²

En este tipo de régimen, es el pueblo el que dirime los conflictos (entre Gobierno y Parlamento) a través de su voto.

3.- SISTEMA MIXTO

Este sistema funciona basado en el poder compartido: “El Presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo”.¹³ Es decir existe una interdependencia continua y sus características son:

- 1) “Estructura de autoridad dual (diarquía entre un jefe de Estado o Presidente y un jefe de Gobierno o Primer Ministro).
- 2) Elección directa y popular del Presidente.
- 3) El presidente conserva importantes facultades que le permiten un control político comparable al del sistema presidencial.
- 4) El Primer Ministro o jefe de Gobierno tiene responsabilidad directa y está controlado por el Parlamento.

¹² Ibidem.

¹³ SARTORI, Giovanni; “Ingeniería Constitucional Comparada” Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México,1996.Pág.,136

- 5) Oscilación entre la preponderancia de aspectos del sistema Presidencial y el sistema Parlamentario, de acuerdo con la voluntad electoral.

- 6) Existe una gran colaboración entre los órganos Legislativo y Ejecutivo.”¹⁴

Este régimen presenta una solución mixta, “a primera vista, el régimen semipresidencial tiene mas de parlamentario que de presidencial, ya que tiene un jefe de Estado y un jefe de Gobierno con su gabinete, siendo estos dos últimos responsables ante el parlamento. Pero si se detiene el análisis se nota que el jefe de Estado no es el de un Gobierno parlamentario, en virtud de que el Presidente de la República es electo por sufragio universal, así como también está dotado de atribuciones muy importantes, por lo cual no juega un papel meramente honorífico”.¹⁵

¹⁴ REYES SALAS , Gonzalo ;Op. Cit. Pág. 99

¹⁵ FIX-ZAMUDIO, HECTOR y VALENCIA, Salvador: Op. Cit. Pág. 268.

CAPITULO II

ANTECEDENTE JURÍDICO – POLÍTICO DEL SISTEMA MEXICANO.

1.- CONSTITUCIÓN DE 1824.

Las fuentes del Sistema Presidencial configurado en 1824, son dos: La Constitución Estadounidense de 1787 y la Constitución Española de 1812, de Cádiz. “De ambas Constituciones (La Española y la Estadounidense) se desprenden rasgos que aún prevalecen en la organización Político-Constitucional de México, como son; aspectos monárquicos en la concepción y organización de la institución presidencial; el establecimiento de un consejo de Gobierno, integrado por un Senador de cada Estado, que daría origen a la comisión permanente del Congreso, cuya función original fue la de un órgano permanente de control al Ejecutivo; y, la tensión que se genera permanentemente entre Estados supuestamente soberanos y la aspiración de un Gobierno federal fuerte y activo que deba mantener la unión, característica del Sistema Federal Mexicano”.¹⁶

Desde la aprobación del Acta constitutiva de 1823, se planteó la discusión en torno al carácter unipersonal o colegiado que debía tener el poder Ejecutivo. Los autores de la constitución de 1824 tenían presente el temor de la desintegración de la Nación y estaban

¹⁶ MARVAN, LABORDE, Ignacio: “¿y después del presidencialismo?”, Editorial Océano, Tercera Edición, México, 1997, Págs. 40 y 41.

concientes de que uno de los riesgos que debían resolver sería el de la sucesión del poder y la dificultad de hacerlo pacíficamente. Los argumentos eran que el Ejecutivo unipersonal aumentaría el riesgo de la tiranía, pero se anotaba también el éxito de la experiencia estadounidense.

Finalmente, la comisión encargada aprobó la figura del ejecutivo unipersonal, limitado por la no reelección; a partir de ahí se fue configurando un ejecutivo extraordinariamente fuerte.

“Entre las características de este ejecutivo delineado en la constitución de 1824, deben destacarse tanto aquellos que lo fortalecen en relación con el modelo de separación de poderes del sistema presidencial de Estados Unidos, como los de las responsabilidades políticas personales que se le atribuyen y otras disposiciones constitucionales que, de manera directa lo hacen semejante a un monarca.”¹⁷

Pese a que en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se estableció la forma de Gobierno federal y el sistema Presidencial con un cúmulo de atribuciones al Ejecutivo; la Nación, lejos de conseguir su objetivo de construir un Gobierno fuerte y estable, vivió durante más de cuarenta años confrontaciones violentas y antagónicas en torno a la forma de Gobierno; el enfrentamiento entre

¹⁷ Ibidem. Pág. 45.

liberales republicanos y centralistas conservadores dibujaron la vida política del país hasta el fusilamiento de Maximiliano en 1867.

2.- CONSTITUCIÓN DE 1857

Esta Constitución, que fue producto del triunfo de la rebelión en contra de la dictadura de Antonio López de Santa Ana, proclama una República representativa, democrática y federal. Es de corte liberal y progresista, ya que termina con la intolerancia religiosa que prevalecía desde 1824.

Los constituyentes del 1857 suprimen el Senado de la República por “aristocratizante y caduco”; esta cancelación provocó que la Cámara de Diputados fuera dotada de facultades adicionales con lo que adquirió fuerza y relevancia.

“Por su parte al Ejecutivo se le canceló el derecho de veto, se le obligó al refrendo ministerial y se le restringieron las facultades legislativas para casos de emergencias y de suspensión de garantías. Algunos autores consideran que con esta Constitución se atenúa el sistema Presidencial.”¹⁸

Esta tendencia cuasi-parlamentarista de la Constitución de 1857 sufrió una reversión notable en 1874, cuando en la presidencia de

¹⁸ MENDOZA BERRUETO, Eliseo; “El Presidencialismo Mexicano”, Editorial, Fondo de Cultura Económica, Quinta Edición, México, 1996, Pág. 50.

Lerdo de Tejada, se restablece la Cámara de Senadores y se le devuelve al Presidente de la República el derecho de veto.

Como se puede constatar, a partir de una idea ampliada de democracia, se quiso remediar los excesos del poder Ejecutivo vigorizando al Legislativo. Este fortalecimiento consistió en apuntalar una cámara única y dotarla de instrumentos que le garantizaran su supremacía sobre los otros órganos de Gobierno: facultades legislativas sin control completo de constitucionalidad.

Al mismo tiempo, se buscó establecer una Presidencia sólida. Se suprimió la vicepresidencia, que había sido una fuente de conspiración contra el Presidente y se mantuvieron sus facultades de iniciativa legislativa y de nombramiento (y remoción) de los secretarios de despacho.

Estos Secretarios tenían la obligación de presentarse ante el Congreso, durante el primer período de sesiones. Esta tendencia a introducir mecanismos de responsabilidad directa de los Secretarios de despacho ante el Congreso, se propuso como mecanismo para hacer frente a la impunidad y al desorden administrativo.

El Ejecutivo estaba sujeto a juicio político, a consideración de la mayoría simple del Congreso, en los casos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

“El resultado de este diseño constitucional fue un congreso con enormes facultades pero sin responsabilidad ni contrapeso; y un presidente con enormes responsabilidades pero sin la autonomía propia de la función ejecutiva en un sistema presidencial. En esas condiciones, el factor principal con el que el presidente contaba para articular su liderazgo era la posibilidad de reelección”.¹⁹

“Uno de los más reconocidos logros de la Constitución de 1857 fue la fortificación de la Suprema Corte de Justicia, ya que se convirtió en el principal factor de equilibrio entre los órganos de Gobierno y entre éstos y los de los Estados, e hizo valer sus facultades para establecer, en casos particulares de violación a las garantías individuales, la supremacía de la Constitución”.²⁰

3.- CONSTITUCIÓN DE 1917.

El artículo 80 de la Constitución de 1917 dice que: “se deposita al ejercicio del supremo poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

El artículo 81 dispuso la fórmula directa para la Elección del Presidente.

¹⁹ MARVAN LABORDE, Ignacio:Op. Cit. P.54

²⁰ ibidem P.56

El original artículo 83 de la Constitución federal puntualizaba: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durara en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”

Cabe apuntar que con la reforma de 1934 el período se amplió a seis años, precisamente con el General Lázaro Cárdenas.

Don Venustiano Carranza expresó su concepción de la organización política y de los objetivos de grandes plazos de Gobierno en el discurso de inauguración del Congreso, el primero de diciembre de 1916; en esa ocasión explicó tres aspectos fundamentales: La organización de un Gobierno fuerte y estable, con base en el fortalecimiento del Ejecutivo; el fortalecimiento de garantías individuales y la transformación social del país.

Bajo esa concepción, la función Ejecutiva del Gobierno estaría limitada más por principios y objetivos definidos de justicia, que por un sistema de pesos y contrapesos. Carranza enfatizó estas ideas al exponer su rechazo al sistema parlamentario y la necesidad de ratificar el voto directo para elegir al Presidente; argumentó la imposibilidad de que, en ese momento, se optara por un régimen Parlamentario. **El camino adecuado era un Presidente Constitucionalmente fortalecido, puesto que todavía no existían en el país partidos políticos perfectamente organizados.**

Con la Constitución de 1917, el presidente conservó las facultades que lo habían distinguido desde 1824: la iniciativa de ley, la

reglamentaria y la libertad de nombramiento de los secretarios de despacho.

Las facultades adquiridas después de 1857 le fueron ratificadas con la Constitución de 1917: la capacidad de intervenir en el nombramiento de Gobernadores interinos en caso de la desaparición de poderes en los Estados y la posibilidad de tener un control directo del ejercicio de la acción penal.

Adicionalmente el Constituyente de 1917 otorgó nuevas facultades al Presidente: nombrar al procurador del Distrito Federal y la prerrogativa de expulsar extranjeros sin previo juicio.

“Como producto de una revolución, la constitución de 1917 expresa la voluntad de los vencedores de establecer un nuevo orden con base en sus propuestas y anhelos; no fue un pacto entre fuerzas políticas. Esta Constitución fue un instrumento para construir el nuevo orden y reconstruir, sobre nuevas bases sociales de legitimidad, al Estado mexicano”.²¹

²¹ MARVAN LABORDE, Ignacio: Op. Cit. P.83.

4.- ANTECEDENTE POLÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO

El Presidencialismo Mexicano se distinguió no sólo por la preponderancia del Ejecutivo respecto de los otros dos poderes, sino además por la creación y éxito de un partido corporativo, hegemónico y vertical.

“Algunos politólogos hablan de cinco etapas definidas en la evolución del sistema presidencial a partir de 1917.

1. De 1917 a 1928, época del caudillismo y la reconstrucción nacional.
2. Se inicia en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario.
3. La etapa del civilismo, a partir de 1946, cuando los abogados ocuparon la presidencia de la República.
4. Se inicia en 1988 con la consolidación de tres fuerzas políticas importantes.
5. Se inicia en 1994 con la inclusión de instituciones autónomas.”²²

Como en muchos países latinoamericanos, en México ha persistido una larga tradición autoritaria: el caciquismo prehispánico, el

²² REYES SALAS, Gonzalo.” Sistemas Políticos Contemporáneos”, Editorial Oxford, Cuarta Edición, México, 1999, Pág. 142.

despotismo Español de los tres siglos de virreynato, el caudillismo militar que se prolongó prácticamente durante todo el siglo XIX y la dictadura de Porfirio Díaz.

Es un hecho que el poder político provenía del líder y no de la institución; no fue sino hasta en 1928 cuando Calles propuso pasar de la época de los caudillos a la época de las instituciones.

Si bien la Constitución de 1824 e incluso la de 1857, delinean un sistema Presidencial, éste no tuvo oportunidad de construirse plenamente debido a las innumerables Guerras Civiles y agresiones de potencias Extranjeras. Con Juárez se explican los amplios poderes del Ejecutivo por el ataque contra la Soberanía Nacional y las constantes amenazas a la Constitución por parte de los Conservadores. El propio Porfirio Díaz utilizó la fuerza para imponer la paz y para cimentar el Desarrollo Económico. El porfiriato significó una centralización exacerbada en manos del Presidente Díaz.

“La Revolución que comienza en 1910, combate la dictadura, pero no se diseña un Parlamento vigoroso; por el contrario, el movimiento revolucionario -paradójicamente- fortifica el régimen Presidencial. De esta forma la Constitución de 1917 marca la pauta para la construcción del Presidencialismo Mexicano del siglo XX. Al parecer, lo que buscó la Revolución en este rubro fue la no extensión

del poder más allá de un periodo legalmente establecido, pero no acabar con la Centralización del Poder”.²³

“Don Venustiano Carranza explicaba que el gobierno fuerte basado en un presidente fuerte debería ser reconocido y apoyado por la Ley. En esto estribaba la diferencia entre el gobierno despótico del pasado, que actuaba al margen de la ley, y el gobierno fuerte, que actuaba tomando como fuente de legitimación a la propia ley”.²⁴

Existe el consenso de que la revolución termina con la promulgación de la nueva Constitución, empero, el sistema presidencial nunca alcanzó su plena madurez; la etapa pos-revolucionaria fue la que marcó la consolidación del presidencialismo mexicano.

El asesinato del general Álvaro Obregón, Presidente Electo de México, el 17 de julio de 1928 es el suceso que define el rumbo político del país en la era posrevolucionaria. Con la muerte de Obregón se inicia una etapa de crisis y revisión del Estado mexicano que se clarificó hasta mediados de los treinta con la exclusión definitiva del Caudillismo y del poder personal como forma de liderazgo político Nacional.

El histórico mensaje político del primero de septiembre de 1928 de Plutarco Elías Calles marca el destino del país, alejado de la etapa de confusión e incertidumbre que se vivía; Calles proclamó la entrada

²³ LOPEZ VILLAFANE, Víctor: “La formación del Sistema Político Mexicano”. Editorial Siglo XXI; Novena Edición, México, 1989, Pág. 64.

²⁴ Ibidem Pág.68

definitiva de México al campo de las instituciones y el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos nacionales orgánicos; con olvido e ignorancia, señalaba, de hoy en adelante, de hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país .

“A la reacción la invita a organizarse para luchar por el poder y defender sus intereses; pero le advierte que si escoge otro camino diferente a la revolución la volverá a combatir con la violencia. A la familia revolucionaria la convoca a unificarse y a organizarse en una sola fuerza como único medio de preservar su hegemonía y procurar al país un desarrollo pacífico, explicándole que la división provocaría su debilitamiento y en consecuencia su derrota”.²⁵

Es evidente que en el México pos-revolucionario coexistió un caudillo o jefe máximo al lado del Presidente de la República; a esta diarquía se le puso fin hasta la entrada del General Lázaro Cárdenas, quien inaugura la etapa del Presidencialismo Clásico, en la que el poder estaba vinculado a la investidura Presidencial y alejado de caudillismos. Este poder ilimitado del Presidente tuvo como único límite la temporalidad: seis años. El eje total del Presidencialismo Mexicano giró en torno a una Presidencia con Poderes Constitucionales y Meta-Constitucionales y un partido hegemónico eficaz.

²⁵ CORDOVA, Arnaldo: “La Revolución en Crisis”. Editorial Cal y Arena, Séptima Edición, México 1995. Pág. 39.

“Con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, se contuvo el desgajamiento del grupo revolucionario, se instauró un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y se dio un alcance Nacional a la acción político administrativa”.²⁶

El surgimiento del PNR fue determinante en la vida política de la Nación, la necesidad de crear un organismo que aglutinara a todos los elementos revolucionarios era imperiosa.

El primer Comité Organizador quedó integrado de la siguiente manera: Presidente, Plutarco Elías Calles, Secretarios, Manuel Pérez Treviño, Luis L. León, Aarón Sáenz. , Bartolomé García Correa, David Orozco, Basilio Badillo, Manlio Fabio Altamirano.

El programa del PNR pugnaba por el cumplimiento cabal de la Constitución, el acceso paulatino de la mujer a la vida cívica, el mejoramiento integral de las masas populares y el sostenimiento de la Soberanía Nacional.

Calles se convirtió desde 1928 en el jefe máximo, no era Presidente, pero su liderazgo indiscutible lo hizo preservar y practicar el poder. Dispuso la política Nacional y fue foco de atención de todos los grupos políticos de la época

²⁶ COSÌO VILLEGAS, Daniel: El Sistema Político Mexicano, Editorial, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972, P 35.

“ En 1933 Pérez Treviño era el personaje con mayor trayectoria para ser candidato, pero el poder avasallador de Calles lo disciplinó (como sucedió con Aarón Sáenz en 1929); Pérez Treviño se retiró de la lucha por la candidatura y volvió al PNR a dirigir la campaña política en favor del candidato designado por Calles: Lázaro Cárdenas”.²⁷Una vez Cárdenas en la Presidencia, no acepta el control ni el liderazgo de Calles; se origina un enfrentamiento público que culmina con la salida de Calles del país. A partir de ahí, el poder político del presidente en turno no tuvo contrapeso alguno. El presidencialismo Mexicano, se caracterizó por el predominio inculcable del Presidente; era el jefe único y absoluto del partido predominante, era el gran legislador y juzgador, definía el rumbo de la economía, jefe indiscutible de las fuerzas armadas, concentraba la totalidad de los recursos públicos, practicaba facultades meta legales, determinaba todos los aspectos internacionales sin frenos ni contrapesos, gobernaba al Distrito Federal a través de un regente designaba y removía a gobernadores, seleccionaba candidatos y operaba todo el sistema electoral.

5.- PERSPECTIVAS DE CAMBIO

La transición del Presidencialismo necesita un sistema que implique el recorte del poder Ejecutivo y un mayor peso del Parlamento, es en sí mismo una necesidad para renovar las instituciones políticas, pero además, debe incluir una apertura ciudadana en la toma de

²⁷ AGUILAR CAMIN, Héctor / MEYER, Lorenzo: “A la Sombra de la Revolución Mexicana”, Editorial Cal y Arena, Novena Edición, 1993.Pág. 116.

decisiones, para mantener los mínimos de Gobernabilidad, resolviendo con eficacia los conflictos de pérdida de confianza o extravío en la conducción del Gobierno. Respetando premisas como éstas, las reformas de Estado que se emprendan podrían tener éxito, pues el excesivo peso real del Ejecutivo acaba por doblar cualquier intención de reequilibrio y control interinstitucional, como se comenta en la introducción de la tesis. Uno de los estudiosos del sistema político mexicano Lorenzo Meyer, señala que “Es indispensable superar la larga etapa de la presidencia todopoderosa”²⁸.

Una de las vías que proponía este autor, consistía en la auto limitación de la presidencia, que permitía al PRI despojarse de su carácter de partido de Estado. Para competir en igualdad de condiciones con los demás partidos en procesos democráticos; como es sabido, la alternancia en el poder en el 2000, modifica el mapa Político Nacional, y la transición en el país tuvo un viraje importante; de entrada, la liberalización de la política desde el régimen tiene menos posibilidades de ser obstaculizada.

No obstante, desde mi punto de vista la manera en que puede cristalizarse la transición en el País y en Guerrero, es con una reforma integral que rediseñe el entramado institucional, y ello, hay que puntualizarlo, solo será posible presionando al régimen desde la sociedad civil, obligando al Gobierno Federal y local a empezar un proceso serio de Democratización.

²⁸ MEYER, Lorenzo, “Las presidencias fuertes, el caso de la mexicana” Revista del centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Num. 13, septiembre-noviembre de 1992, Pág., 70.

Esta estrategia supone una sociedad civil articulada, por ello, es necesaria la aprobación de una Ley Ciudadana, en el marco de un sistema Presidencial acotado que allane el camino a procesos democráticos ciudadanos, como el de revocación de mandato.

Ahora bien, sirvan como contraste las diversas opciones teóricas (diferentes al tránsito hacia un sistema presidencial acotado) útiles de ser tomadas en cuenta y por el momento nada despreciables para el análisis, como son la opción parlamentaria argumentada magistralmente por Juan Linz y el presidencialismo de dos motores expuesta por Giovanni Sartori. Con relación a la propuesta de Linz podemos apuntar que aún cuando parezca mejor el sistema Parlamentario sobre el Presidencial, es un hecho que aquel sólo se ha instalado con mayor éxito en estados con mayor cultura política y una mayor fortaleza institucional, por lo que se insiste en reconvertir el presidencialismo en un sistema presidencial acotado. Fortaleciendo los controles democráticos y judiciales sobre el Ejecutivo y creando una Ley de participación ciudadana.

Respecto a la propuesta de Sartori conocida también como “Presidencialismo Alternativo” la idea de Sartori consiste: “En que el Presidente en principio cuenta con una legitimidad reservada, en el sentido de que cuando inicia una legislatura, lo hace bajo el esquema típico del Parlamentarismo, en el que jefe de Estado guarda un papel cercano al simbólico, por lo menos en lo que respecta a la política interior; sin embargo si el Gobierno Parlamentario no puede agotar la

legislatura y se enfrenta con la reprobación del Parlamento, entonces se activa el segundo motor, es decir, comienza a funcionar para el resto del periodo legislativo un sistema Presidencial en el que el jefe de Estado es a la vez jefe de Gobierno.”²⁹

Jorge Carpizo ha expuesto sus argumentos a favor de un sistema Presidencial renovado, ha señalado que el sistema de Gobierno responde a factores y hechos políticos de cada Estado aunque hay factores comunes, a su evolución y madurez política y a sus costumbres Constitucionales. No hay en este aspecto, dice el ex rector de la UNAM- “recetas” sino que hay que ser muy cuidadosos para que el sistema de Gobierno sea acorde con las necesidades reales del país.

Los principios generales de un sistema político deben ser afinados, ajustados, reformados e innovados de acuerdo con las realidades, necesidades y aspiraciones políticas de la comunidad.

El Constitucionalista Carpizo está a favor de un sistema Presidencial de Gobierno por las siguientes razones:

- a) La experiencia del derecho constitucional comparado demuestra que con él es posible lograr el equilibrio entre los órganos del poder, un control adecuado del poder legislativo respecto al ejecutivo y el fortalecimiento de la democracia. Las actuales

²⁹ “SARTORI,Giovanni“ Ingeniería Constitucional Comparada”,Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica ,1996, Pág. 97.

democracias en América latina tienen como uno de sus fundamentos a este sistema de gobierno.

- b) Es posible la negociación entre los poderes, y por lo tanto la propia gobernabilidad.
- c) Es el sistema que conoce la evolución Constitucional de nuestro país y en estos aspectos tan importantes para la estabilidad política no hay que andar haciendo experimentos teóricos. Ahí están los ejemplos de Estado con sistema Presidencial que artificialmente pasaron a uno Parlamentario y regresaron al Presidencial por que la medicina resulta peor que la enfermedad. Un ejemplo es el caso de Brasil en tiempos de Goulart.
- d) No encuentro para México ninguna ventaja del sistema Parlamentario sobre el Presidencial. Al contrario si realmente llegamos a configurar un sistema múltiple de partidos, el sistema Presidencial garantiza mejor, la división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos.”³⁰

El mismo autor expone las razones por las que está en contra del Presidencialismo:

³⁰ CARPIZO, Jorge, “¿Sistema Presidencial o Parlamentario?” UNAM, 2000, Pág. 41.

- a) **“Es una degeneración del sistema presidencial en donde se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y la arbitrariedad.**

- b) **Lesiona al régimen democrático al reducir a los actores políticos reales, concentrando las principales facultades en el poder ejecutivo.**

- c) **Generalmente el presidente ejerce funciones que le corresponden al legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder sino al electorado, y**

- d) **Las libertades de las personas pueden peligrar por que en realidad es difícil detener la arbitrariedad de los administradores.³¹**

Carpizo sugiere los siguientes temas para iniciar la renovación del sistema presidencial:

- **“Que el Congreso posea la atribución de ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete Presidencial.**

- **La revisión de la facultad de veto Presidencial para que no exista ninguna duda cuando el Presidente de la Republica no posea esta atribución o en qué modalidad la tiene.**

³¹ *Ibíd.*

- La revisión de las facultades legislativas del Presidente de la República para precisar aspectos tan importantes tales como: Si tiene atribución para crear organismos descentralizados y desconcentrados como lo ha realizado; los alcances de las normas sobre salubridad general expedidas por el Ejecutivo y la extensión de los acuerdos del Ejecutivo en el ámbito internacional
- La revisión del proceso legislativo para que en la nueva realidad de la política mexicana no vaya a darse una parálisis legislativa y menos respecto al proyecto de presupuesto.
- La creación de un verdadero y eficiente órgano de control dependiente del Congreso respecto a todas aquellas facultades que se refieren al poder de la bolsa.
- La creación de cuerpos técnicos de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure estabilidad en el trabajo para fomentar su experiencia.
- La revisión del sistema Constitucional de responsabilidad del Presidente de la República para que no vuelva a atreverse a ejercer funciones que no son suyas.
- Alguna formula que permita la reelección de legisladores pero con ciertos límites.

- La introducción de mecanismos de gobierno semidirecto como el referendo y la iniciativa popular.”³²

Con estas sugerencias del maestro Carpizo, se pondría énfasis en la creación de una ley que regule y garantice la participación ciudadana en la toma de decisiones, incluyendo la propuesta de la presente tesis relativa a la **revocación de mandato**.

6.- MODELO POLÍTICO LOCAL

Dieter Nohlen señala, que hace dos décadas la pregunta central a resolver era: ¿Cómo y por qué caen las democracias?, y así –dice- aparecieron los estudios sobre el desplome de las democracias y sobre las fuentes del autoritarismo. Hace una década la pregunta central pasó a ser ¿Cómo y por qué terminan los autoritarismos?, lo que dio paso a los estudios sobre la transición a la democracia.

Actualmente –dice- la pregunta clave es “¿Cómo se mantienen y duran las nuevas democracias?, abriéndose con ella al campo de la investigación sobre la consolidación de la democracia.”³³

Sin embargo, el debate actual sobre las democracias planteado por Dieter Nohlen, no tiene nada que ver con la realidad local; es un hecho que el autoritarismo del Ejecutivo Estatal consagrado en un

³² Ibidem.

³³ NOHLEN, Dieter, “Régimen Político y Consolidación Democrática en América Latina”, Editorial, CAPEL, 1990, Pág., 13.

evidente Presidencialismo que vivimos en Guerrero, está distante, de una discusión sobre la consolidación de la democracia, cuando esta no ha llegado, pues ni siquiera las elecciones para renovar a los representantes populares tienen mínimos de limpieza y equidad, a pesar de que actualmente los comicios electorales son ciudadanizados lo que significa un gran avance democrático. La tarea local, entonces, es no perder de vista las discusiones de los sistemas de Gobierno, porque la transición que Guerrero necesita requerirá de esos elementos culturales y políticos.

Nos encontramos desfasados por décadas y justo es empezar la democratización local, de ahí la importancia de una Ley Ciudadana que contenga la **revocación de mandato**, no como planteamiento único y medular que vendrá a resolver los problemas de participación e ingobernabilidad, sino solamente como una pequeña pieza en el engranaje de la reforma política integral para la Entidad. Pequeña pieza que con la presente tesis pretende ser explicada a partir de su contexto que es el sistema político.

La Entidad se ha caracterizado por el dominio y predominio de cacicazgos que han dejado como saldo una mayor pobreza y marginación; la participación de los Guerrerenses por décadas ha estado coartada, las violaciones a los derechos humanos y las masacres, son la característica de un Estado en el que desde el poder se ejerce la violencia y sometimiento; un pueblo, como el nuestro, al que se le ha negado toda participación en los asuntos públicos al que muchas veces se le ha orillado a las montañas, para que pueda

preservar su dignidad, y hacerse escuchar, o por lo menos no dejarse ultrajar fácilmente.

Es aquí, en Guerrero, donde mayor falta hace una Ley de Participación Ciudadana, para quitar de las manos de los caciques la facultad de decidir discrecionalmente asuntos públicos, y pueda, de una vez por todas, integrarse la sociedad a la vida política local, abiertamente, sin más limitantes que la propia ley, con toda la fuerza de las instituciones, para que en todo momento tenga el control de sus gobernantes, y pueda fiscalizarlos e incluso removerlos.

“La mayoría de los Guerrerenses vive en pueblos de menos de cinco mil habitantes, ocupa los últimos lugares en servicios básicos: electrificación, agua potable, drenaje, etc., acapara los primeros sitios en marginalidad, desocupación, analfabetismo y migración económica”.³⁴

En estas condiciones de extrema pobreza de la Entidad, el derecho debe convertirse en el instrumento que pueda ayudar, no solo a eliminar los obstáculos que producen los anteriores fenómenos, sino a legislar para cimentar las bases del desarrollo.

Lo primero que han recomendado, los organismos internacionales, es que. El Estado tiene que ser facilitador y promotor

³⁴ BATRA, Armando, Compilador.” Crónicas del Sur”. Ediciones Era. Tercera Edición, 2000. Pág. 14.

de una conciliación entre el desarrollo económico y el social. Es decir, tenemos que lograr que lo jurídico sea el instrumento para lograr una visión socioeconómica en todos los campos. Debemos trabajar sobre sus estructuras organizacionales.

Hablamos de promover una democracia participativa en el marco de un “Estado inteligente”. En palabras de Bernardo Kliksberg “Un Estado inteligente en lo social, no es un Estado mínimo, ni ausente, de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una “política de Estado” en educación, salud, nutrición, cultura, orientado a superar las gruesas iniquidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel energizante permanente.” Esta vez no se trata de postular un modelo teorizante más. Este tipo de reflexiones sobre el estado van surgiendo con mucha fuerza de la experiencia histórica de las últimas décadas.

Lo que el derecho debe tratar de fomentar es un Estado altamente eficiente en lo económico, e igualitario en lo social. Lógicamente, debe buscarse una relación estrecha entre lo económico, lo político y lo social.

La participación ciudadana es una forma de lograr eliminar formas de exclusión y de lograr una presencia más fuerte de la sociedad civil y los operadores sociales para convertir a su vez al Estado en uno altamente eficiente. La cuota de poder que debe trasladar el Estado para lograrlo, implica permitir la presencia para la

toma de decisiones, no sólo en la permanencia o retiro del poder de malos gobernantes, mediante la **revocación de mandato**, que es el tema central del presente trabajo, sino además en sectores como:

- Política de créditos, negociación de la deuda de la Entidad, y una política fiscal que tenga un impacto positivo en el campo social.
- Por otra parte la información que se maneja en los procesos de toma de decisiones respectivas es casi integralmente generada por las áreas económicas. Son limitados los insumos de información aportados por las áreas sociales, aplicados en los mismos.
- Debe abarcar las diversas etapas del proceso de formulación de las políticas públicas. Entre otros aspectos implica construir bases de datos sobre lo social mucho más amplias y de mejor calidad que las actuales que puedan ser punto de referencia central en los diseños de políticas.
- Significa acceso directo de las áreas sociales a la conformación de las agendas de discusión.
- Se necesita armar una institucionalidad que vaya facilitando niveles crecientes de coordinación.
- Se requiere una rejerarquización efectiva de las áreas sociales, en términos de su acceso a los centros de poder básicos. En

lugar de continuar “sectorializando” se requiere en el área social, “interinstitucionalizar”, aumentar los vínculos concretos entre los diferentes actores.

Una de las principales “oportunidades” de transformación positiva del Estado social, en los países en desarrollo desde mi punto de vista, se halla en la descentralización, de los servicios sociales hacia las regiones y municipios.

Para Guerrero “Una respuesta a la violencia política es la instauración de instituciones que garanticen la participación de todos los actores políticos y de la sociedad en su conjunto; las propias reformas electorales que se han aprobado a nivel Nacional han servido para garantizar la paz social”.³⁵ Pero ello no es suficiente, hace falta una reforma integral, la institución que se propone, revocación de mandato, es sólo parte del engranaje.

³⁵ WOLDENBERG, José, SALAZAR Luis.”La Mecánica del Cambio Político en México”. Ediciones Cal y Arena. 2000 Pág.,56.

CAPITULO III

III PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO MEXICANO

1.- LA FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO

De acuerdo a Vergottini, “Se entiende por formas de Gobierno, el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades Estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos Constitucionales”³⁶.

La forma de Gobierno adoptada en México, de conformidad con la Constitución Federal en su artículo 40. Está organizada de manera Republicana, Democrática, Representativa y Federal como a continuación lo analizaremos.

A) FORMA FEDERAL.

El artículo 40 de la Constitución mexicana señala:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente, a su régimen interior; pero unidos

³⁶ VERGOTTINI, Giuseppe, “Derecho Constitucional Comparado”, Editorial, Espasa Calpe, Quinta Edición, Madrid, 1983, Pág. 107.

en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”³⁷

B) FORMA REPUBLICANA.

En virtud de esta característica la titularidad de ciertos poderes es temporal, quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado, se accede a ellos mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía, misma que se emite por medio del sufragio. La forma Republicana se adoptó en México por primera vez en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.

Uno de los elementos medulares enunciados en el artículo 40 de nuestra Carta Magna es el de la República, esta forma de Gobierno es antagónica de la Monarquía, así se especificó desde el surgimiento de las Ciudades Estado Romanas; con posterioridad uno de los clásicos de la Ciencia Política, Nicolás Maquiavelo explicó en uno de sus escritos con gran maestría sentenciando una frase celebre hasta nuestros tiempos:”Todos los Estados o son repúblicas o son principados”³⁸

Un Estado es Republicano cuando la jefatura del mismo no se transmite por vía hereditaria, ni es desempeñada con carácter vitalicio, pero además, si aunado a ello se observan una serie de valores y conductas relativas a lo que se ha conocido como republicanismos los

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 132ª Edición México.2001.

³⁸ MAQUIAVELO, Nicolás. “El príncipe” Editorial Porrúa; Décimo Primera Edición, Pág. 23, 1993.

supuestos ideológicos de la República, son revisados por Miguel Carbonell, en la siguiente forma:

- a) “Transigencia. Con la República se acepta el libre juego de clases en la búsqueda del poder político y se crean mecanismos de conciliación; se institucionaliza el conflicto y con ello la transigencia
- b) Laicismo. La República se presenta como una forma laica de Gobierno, trata de secularizar la vida social y política del Estado desde la tolerancia.
- c) Libertad e Igualdad. Incorporada desde 1789 la libertad responde a las necesidades de desarrollo del capitalismo y la igualdad permite la participación de todos los ciudadanos en el proceso político.
- d) La Cultura como exigencia. Sólo con la educación, los valores Republicanos obtienen alguna posibilidad de permanencia; el ejercicio de los derechos fundamentales (desde la libertad de tránsito hasta la existencia de una prensa libre) requiere que los ciudadanos aprecien los valores que la sustentan y que estén en la mejor oportunidad de defenderlos y hacerlos permanentes”³⁹

³⁹ CARBONELL, Miguel, “Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México”, Editorial, UNAM 1998, Pág.38.

C) FORMA DEMOCRÁTICA

Para iniciar debemos apuntar que el vocablo democracia deriva del griego DEMOS, pueblo, y KRATOS, Gobierno o autoridad, lo cual, significa, Gobierno o autoridad del pueblo.

Se podría definir a la democracia como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el Gobierno y por consecuencia al mejoramiento de las condiciones de un pueblo.

“La idea de la democracia comienza en Grecia. Es Otanes, quien por primera vez toma la defensa del gobierno popular que llama según el antiguo uso griego “insomnia o igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos”⁴⁰

Sin embargo, en la actualidad, el concepto de democracia no se limita al de una sola forma determinada de Gobierno, sino también a reglas de conducta para la paz, armonía social y política.

La democracia como forma de vida es un estilo que se basa en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de la sociedad.

La democracia como forma de gobierno es la participación del pueblo en la acción de gobernar por medio del voto y del control que ejerce sobre lo ya realizado por el gobierno; aquí es donde cobra mayor

⁴⁰ Tomado de ARBLASTER, Anthony. Democracia .Editorial Patria, México 1992.Pág. 20.

relevancia la participación permanente de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya que el actuar de la sociedad no debe limitarse a la simple participación del voto, para elegir gobernante, sino además, en el escrutinio de su actuar, a través de la **revocación de mandato**

“Hay sin duda muchas formas de definir a la democracia y las discusiones acerca de su naturaleza se han prolongado por decenas de años; se ha hablado de democracia política, esto es, democracia como forma de gobierno, que es en su última instancia, su acepción inicial, pero se ha hablado también de democracia económica y de democracia social, conceptos que pretenden identificar a la democracia con un sistema social que asegure a todos una similitud de oportunidades y una igualdad en el disfrute de los bienes y los servicios sociales”⁴¹

Algunas clases de democracia son las siguientes:

- Democracia directa o pura: Cuando la soberanía que reside en el pueblo es ejercida por él sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen.
- Democracia representativa o indirecta: El pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por el mismo.

⁴¹ BATÍZ VÁZQUEZ, Bernardo.” Teoría del Derecho Parlamentario” Editorial Oxford, 1999.P23

Por otra parte, Jürgen Habermas define a la Democracia: Como el proceso discursivo y argumentativo de la formación de una voluntad común.

Para Alan Touraine la democracia necesita una voluntad activa de liberación y confianza en la capacidad colectiva de acción, puesto que no se puede separar libertad y responsabilidad. No hay democracia si los dirigentes no rinden cuentas al pueblo y si no se someten a la vez, a la decisión de los electores, no habla de tiempos precisos de sometimiento si no más bien, de un concepto general en el tiempo.

La democracia –para Touraine- “Es el instrumento y el resultado de la institucionalización de los conflictos sociales. Sin ella, los movimientos sociales no se forman, se reducen a explosiones de ira o son utilizados por fuerzas políticas que procuran apoderarse del Estado, sin ellos la democracia se debilita y queda limitada a la competencia entre coaliciones políticas.”⁴²

Nuestra Constitución en su artículo 40 conceptualiza 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”⁴³.

⁴² TOURAINE Alan, ¿Podremos Vivir Juntos? Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, 1997, Pág. 253.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada .Editorial, Porrúa , 2002.

El maestro Andrés Serra Rojas señala que “la Democracia, es un sistema o régimen político, una forma de Gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones...”⁴⁴ un medio idóneo, para instrumentar la participación del pueblo, en la toma de decisiones y determinar su destino, sin lugar a dudas sería la aplicación, de la institución de **revocación de mandato.-**

La democracia, legitima la Constitución, y le permite obtener su cualidad normativa, la legitimación se produce en dos momentos:

- a. Cuando se crea la Constitución y
- b. En la organización del Estado

Según Rolando Cordera, “hoy al calor de la democracia que ha emergido, lo que se busca sobre todo, son nuevos equilibrios sustentados en una mayor horizontalidad de los convenios políticos y sociales. Es en estos equilibrios renovados, donde habría de descansar la cohesión social que se requiere recuperar, pero más que nada afianzar y renovar.”⁴⁵

⁴⁴SERRA ROJAS, Andrés, “Ciencia Política” Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1985, Pág. 511.

⁴⁵CORDERA, Rolando ,Dirección de Internet,2001, www.rolandocordera.com.mx.

En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía y es en nombre de la misma como elige a sus gobernantes, aun cuando existen muchas acepciones y definiciones es bastante difícil determinar el contenido de la democracia.

D) FORMA REPRESENTATIVA

La representación surge de la imposibilidad de los Estados modernos con una vasta población y una organización compleja, de que los ciudadanos en forma directa ejerzan el poder que teóricamente les corresponde.

Este es el segundo término empleado en el artículo 40 y si bien en el artículo 39 de la Constitución se establece que: “el poder público dimana del pueblo,”⁴⁶ aquí se acota la participación directa del pueblo, en tanto que éste no puede actuar directamente en la toma de decisiones políticas, por lo que debe escoger a cierto número de representantes para que formen la voluntad popular.

Mediante esta forma, el pueblo gobierna de manera indirecta a través de sus representantes, debido al número de ciudadanos y sus ocupaciones provocan que se nombren representantes para ejercer de modo efectivo e inmediato el poder.

⁴⁶ Artículo 39, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ,Editorial Porrúa,2002

Actualmente, salvo excepciones que se apuntarán en otro apartado, los electores no pueden **revocar el mandato** de sus representantes, aun cuando el origen que legitima el uso del poder, fue conferido por los ciudadanos mediante el voto.

Maurice Duverger define a la democracia representativa como: “el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes, agregando que este tipo de representación política es propio de instituciones occidentales.”⁴⁷

El Dr. Berlín Valenzuela afirma que esta forma de democracia constituye el supuesto para la existencia del derecho electoral pues es “a través de las elecciones, como los ciudadanos pueden designar a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas, gubernativas y en algunos casos judiciales para un período determinado”⁴⁸

⁴⁷ DUVERGER, Maurice ,” Instituciones Políticas y Derecho” .Barcelona ,1970 Pág. 123.

⁴⁸ BERLIN VALENZUELA, Francisco, “Derecho electoral”, UNAM facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, Tesis Doctoral 1980. Pág. 92.

CAPITULO IV

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

I.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

El fenómeno de la participación ciudadana siempre ha existido en la evolución de los principales sistemas políticos y en el desarrollo de las más importantes civilizaciones. El nombre y la trascendencia que se le ha dado, puede que no sea igual pero sí ha existido. En Roma existieron diversas formas de participación ciudadana en los comicios (centuriados, tribus y plebe) principalmente al crear la Ley, elegir magistrados, etc. En las guerras, los cultos, y demás actividades populares, así mismo en la intromisión en la actividad jurisdiccional, como decidir sobre la pena de muerte, en donde existía evidente participación de la ciudadanía.

En Grecia, la participación se orienta principalmente hacia las actividades bélicas (Liga de Delos), también a través de ceremonias religiosas, fiestas nacionales (Dionisíaca) y juegos olímpicos, todas las anteriores situaciones, son símbolos de la unidad nacional y la preponderancia de los intereses de la comunidad sobre los individuales.

En la Edad Media se vislumbraba la institución del parlamento medieval, en el que los señores feudales pudieron exigir convenir las cargas impositivas con el rey, quien dependía de ellos. En la era medieval los vasallos se rebelaron ante todos y sabían que tenían

derecho a defenderse y crearon los gremios, de esta forma tenían más poder como grupo y poder de negociación.

La historia común nos permite darnos cuenta, cómo en los países latinoamericanos, en la época de la colonia, se destruyeron las formas tradicionales de participación, de nuestro pasado indígena. Las mismas basaban el poder en asambleas de tribus, en donde se hacían las discusiones y se tomaban decisiones relacionadas con la comunidad.

Al llegar la conquista y el sometimiento colonial, se nos impusieron formas autoritarias y verticales propias del poder absoluto colonial y se excluyeron grupos de la toma de decisiones resultando que unos pocos decidían por todos los demás.

Sin embargo existe un acontecimiento histórico actual y único, que ha hecho que nuestra época tenga un significado especial, desde hace más de una década se viene dando importancia al factor económico como esencial para el desarrollo de nuestros países. Lo anterior lo hemos hecho en detrimento del factor social, lógicamente, el énfasis económico ha permeado todos los niveles lo político, lo social, lo ambiental, etc.

Lo económico arroja hacia la globalización, hacia los ajustes estructurales, con olvido de lo social, y muchas veces de lo ambiental y cultural; el efecto de todo esto, en el ámbito de políticas internacionales y nacionales; se presenta en la necesidad de cambiar esquemas, uno

de los cuales ha sido darle una nueva cara a la democracia; hoy la democracia no puede seguir siendo únicamente la representativa sino que debe ser participativa de ahí que requerimos , insertar figuras que incluyan al ciudadano en la toma de decisiones, como lo es la **revocación de mandato**.

El conocido filósofo español Fernando Savater nos dice que “la política no es mas que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer ó para sublevarse”⁴⁹

El elemento social dentro de un esquema de desarrollo sostenible, tiene que ser priorizado para obtener un punto; lógicamente la participación ciudadana, es el mejor inicio.

Este nuevo esquema implica, en el ámbito político, la necesidad de saber si las estructuras organizativas están en la plena capacidad de aceptar y de adaptarse para compartir el poder, porque es evidente que en la actual división de poderes y en lo intrincado de la organización administrativa de nuestras democracias, la participación ciudadana implica ante todo, trasladar cuotas de poder el aceptar distribuir poder, con otros órganos de Gobierno, sin embargo, aceptar compartir la toma de decisiones o la ejecución de las mismas con comunidades, grupos organizados que representen intereses, es otra muy diferente.

⁴⁹ SAVATER Fernando, "Política para Amador" Editorial Ariel, Madrid, 1992. Pág. 41

En lo social tanto de hecho como de derecho, el sistema a nivel organizativo ha creado una serie de obstáculos, sobre todo restringiendo el efectivo ejercicio de derechos para ciertos grupos y el acceso a la decisión en sectores neurálgicos, para el poder político.

El problema en lo social, es que las situaciones son generalmente de hecho y donde el poder de decisión se basa en actuaciones discrecionales de carácter político y jurídicamente de difícil posibilidad de participación ciudadana y de impugnación en los estrados judiciales. Se insiste que darle importancia a los ajustes macroeconómicos, y al estar presionados, los países se condicionan a tomar las medidas económicas internas, lo cual implica que en la mayoría de nuestros sistemas se descuide el factor social.

La participación ciudadana debe ser un proceso gradual, mediante el cual, el individuo se involucre de manera colectiva en la toma de decisiones que le afecte en lo político, económico, social y ambiental, para permitirle su amplio desarrollo en la comunidad en la que se desenvuelva, pendiente de la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos.

Las leyes que se puedan crear, en el campo de la participación, tienen que sustentarse en realidades y valores, para que en un primer nivel de discusión se les considere como reales y adaptables a las necesidades de nuestros países.

2.- CIUDADANÍA.

La reflexión sobre la democracia está estrechamente vinculada al concepto de ciudadanía. La idea de igualdad de los derechos (y obligaciones) políticos entre miembros de una misma comunidad territorial suele acompañar el surgimiento y la consolidación de las democracias modernas. Sin embargo, más allá de esta idea de igualdad existen varias tradiciones o modelos de definición del ciudadano.

Una manera de abordar esas tradiciones es por la vía de la moral pública. Es posible pensar en la existencia de tres grandes modelos de virtud cívica en el mundo occidental moderno: la Republicana, la Liberal y la Democrática radical.

La primera, la Republicana, hace énfasis en la virtud del ciudadano y se basa en la convicción de que existe un bien público más allá de los intereses particulares de cada uno de los miembros de la comunidad política. La Liberal insiste en las garantías individuales, el respeto del orden jurídico y la tolerancia; otorga un papel fundamental a la noción de libertad individual en sus sentidos positivo y negativo. La Democrática radical se articula en torno a las nociones de participación, justicia y autogobierno.

Esas tradiciones o modelos tienen repercusiones directas en la apreciación del involucramiento de los ciudadanos en la vida pública. La mezcla de las tradiciones republicanas y democráticas radicales

conlleva a una concepción de democracia directa, mientras que la tradición liberal es más afín al modelo de la democracia representativa.

El politólogo Alan Touraine, ha expuesto que “no hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política. La democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos. Si éstos no se sienten responsables de su Gobierno, no puede haber representatividad de sus dirigentes ni libre elección de estos por los dirigidos.”⁵⁰

3.- CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es un término cultural e histórico, que no puede supeditarse a una ley o a un decreto para su vigencia, aunque sin menosprecio de la Ley, es más importante el proceso, la Ley debe alimentarse en los procesos sociales y de la evolución de los valores, tomarlos y regularlos pero no puede crear la realidad.

La participación se da con independencia de las leyes, históricamente se comprueba, pues la mayoría de las veces las grandes civilizaciones experimentaron formas de las mismas, de manera espontánea y surgidas de las necesidades que les imponía la realidad.

⁵⁰ TOURAINE, Alan, “¿Qué es la Democracia?“, Editorial, Fondo de Cultura Económica, Décima Edición, México, 2000 Pág. 99.

En el aspecto legislativo, es necesario analizar algunos ejemplos importantes, que precisan de algún comentario para enriquecer las discusiones posteriores. Son pocos los ejemplos que se tienen en el ámbito internacional de leyes específicas sobre participación ciudadana. Los ejemplos más importantes que se tienen a mano y que son un ejemplo y esfuerzo significativo son la Ley Boliviana número 1881 del 20 de abril de 1994, el proyecto de Ley Colombiana y el de Costa Rica.

Es interesante notar cómo en el caso Boliviano, si bien existe un planteamiento amplio sobre el objeto de la Ley, en el desarrollo de la misma notamos que tres cuartas partes de su articulado se van esencialmente en consagrar las fórmulas sobre la "distribución de la cuota de poder" hacia las entidades que son el eje de dicha participación. El cuarto restante va dirigido a reconocer las Organizaciones Territoriales de Base y las Corporaciones Regionales de Desarrollo, sus derechos y deberes y lo que llaman la Coparticipación Tributaria, como parte del financiamiento para la participación popular; la mayoría de su contenido está dirigido o muy ligado al papel de las entidades públicas o del sector Estatal dentro de una participación, por ello es que la ley poco consagra la apertura hacia la autorregulación o hacia la solución alternativa de conflictos o incluso a las formas de control de la función de Gobierno o a la coparticipación en la ejecución de proyectos con las entidades públicas, menos aún a la **revocación del mandato**.

El articulado del Proyecto de Ley Colombiano es un poco tímido en la consagración del objeto de la ley, pero pone desde el inicio de manifiesto su tendencia al desarrollo del marco jurídico para permitir una mejor participación

El enfoque jurídico de la participación ciudadana, debe surgir entonces, de la percepción de la realidad y de los valores imperantes en cada país. La participación real no la va a crear el derecho. La tienen que forjar los pueblos en la práctica, sintiéndola, educándose para ella. Existe mayor fuerza, cuantitativa y cualitativamente hablando, cuando el aspecto jurídico interviene con posterioridad para legalizar algunos aspectos del proceso y no para supuestamente crearlo, la libertad democrática no solo supone apego estricto a la legalidad, sino también sentido de responsabilidad, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de los partidos, dirigentes y candidatos.

Responsabilidad, en primer lugar, para reconocer la necesidad del auto limitación, es decir, de la capacidad de que todos los participantes han de desarrollar para reconocer la legitimidad de intereses diferentes, e incluso opuestos y para evitar abusar de determinados derechos o posiciones. Responsabilidad, en segundo lugar, para hacerse cargo de los costos y las consecuencias de sus propias acciones, así como para asumir consecuentemente las obligaciones derivadas de los pactos, compromisos y negociaciones en los que se participa.

“Sin esta ética de la responsabilidad, como es evidente, las libertades democráticas no pocas veces derivan en interpretaciones anarquizantes que socavan los fundamentos mismos del orden democrático avalando y justificando, paradójicamente, nostalgias y aventuras autoritarias.”⁵¹

En los casos en que se quiera priorizar la existencia previa de una ley que facilite el proceso, es sumamente importante que el instrumento jurídico sea claramente la manifestación de los valores y de la realidad propia del país. Por otro lado, es prioritario que el mismo sea consultado, discutido, variado en primer lugar por las partes involucradas y luego su consulta y negociación con las autoridades de Gobierno.

El buscar tener una Ley, como marco previo de legalización del proceso, se justifica en la necesidad que existe del traslado de cuotas de poder de las autoridades de Gobierno, a las comunidades y a las Organizaciones Civiles, y en general, esto no es fácil. La variación del papel del Estado, para convertirlo en un "Estado inteligente", se hace necesario probarlo como más adecuado al proceso de lograr relaciones más igualitarias en todos los campos. Para el derecho y para el proceso en sí de la participación, esto es impostergable.

⁵¹ SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José “Principios y Valores de la Democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática .1995, Pág.29.

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, generalmente se hace referencia a ella considerándola como una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales; tal definición es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones, con lo que el concepto de participación ciudadana se diluye, y genera dudas de su conceptualización y de sus alcances. De esta manera la idea de participación ciudadana se presenta con una alta carga valorativa, no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute su concepto, y sobre todo, la mejor forma de impulsarla y desarrollarla.

La utilización del concepto de participación ciudadana abarca todo tipo de actividades referentes al poder público quedando comprendidos los movimientos sociales de antiguo y nuevo cuño, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción directa, etc. Lo que hace que éste carezca de valor para el análisis. Por otro lado si se reserva el término para hacer referencia a la participación no institucionalizada ello lo ligaría a lo que se entiende como nuevos movimientos sociales.

La aplicación más restrictiva del término participación ciudadana a la intervención de intereses privados colectivos en actividades públicas, pareciera corresponder a un tipo de actividad diversa a la participación política y distinta también de la participación social de tipo

asociativo comunitario. Desde estas consideraciones se concluye que el espacio de participación ciudadana se circunscribe a la administración pública; es decir, lo que se denomina genéricamente como aparato del Estado.

Concebimos entonces la participación ciudadana, como un medio que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado, y con mayor razón en la influencia que esa participación ciudadana pueda tener en la toma de decisiones, en la permanencia de los gobernantes y en la definición de la agenda pública.

Siguiendo los lineamientos hasta aquí vertidos, se puede clasificar la participación ciudadana en cuatro grandes áreas temáticas:

- 1) Con relación a la democracia, esto es, que la participación ciudadana apunta a la democratización del Estado y del sistema político. En este sentido se busca consolidar las libertades públicas, particularmente la libertad de expresión.
- 2) En relación a los temas de descentralización, entendida como la transferencia de competencias, atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades.

- 3) En relación a los temas de políticas sociales, la participación se relaciona con la superación de la pobreza porque permite focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social.

- 4) La participación es vista como un factor de modernización de la gestión pública, forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, desde una cultura de súbditos hacia una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos; se pretende que la gente desempeñe un papel activo, demandante, reivindicativo y crítico. La **revocación de mandato** figura principal del presente trabajo en esta línea de participación, se puede entender como una posibilidad de acceso de la sociedad al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, y vigilar el control de su gestión.

Los gobernantes deben dar cuenta de su encargo y hacerse responsables ante la ciudadanía; en este rubro, insisto en incluir la **revocación de mandato** como método eficaz y confiable.

4.- HACIA UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los ejemplos de los proyectos de la Ley Colombiana Costarricense y la Ley Boliviana nos demuestran cómo cada una en su realidad, hace un balance de la forma como se pretende llevar a cabo el traslado de la cuota de poder. En los tres textos bajo el criterio de

fiscalización de Entidades de Gobierno y su actividad y luego trasladando cuota de poder hacia los municipios para que de una manera más directa se pueda participar en la toma de decisiones. Lo anterior, son pasos que se toman en la dirección de ir democratizando al Estado y de tratar en la realidad de que esto permita ir perfilándolo de una manera más igualitaria con la intervención del proceso de participación ciudadana. Debe quedar claro, que el derecho y la participación general de la sociedad civil, deben de tener como prioridad, la transformación del papel del Estado. El derecho debe impulsar nuevas técnicas y espacios para la participación.

La sociedad civil, es uno de los más grandes recursos de la nación para ayudar a desarrollar e implementar proyectos, políticas y reglamentaciones. El público, los ciudadanos, y las organizaciones no gubernamentales (ONG), en conjunto con el sector empresarial, integran a miembros de la sociedad civil, así, individualmente, cada miembro de una sociedad civil agrega una perspectiva única al proceso gubernamental de toma de decisiones. El permitir que todos los miembros del público den a conocer sus puntos de vista y hagan que éstos sean tomados en consideración, mejora la calidad de vida mediante la expansión de la base de conocimientos para las decisiones.

El Maestro Hariou recuerda que “la gran idea de Rousseau era el Gobierno directo por la asamblea del pueblo, cuyas deliberaciones expresaban la voluntad general, y esa expresión era la ley .No se debía Gobernar sino mediante las leyes así hechas, las que debían ser

ejecutadas mediante agentes comisionados. De ese modo la soberanía del pueblo no quedaba enajenada”.⁵²

Adicionalmente, la participación de la sociedad civil mejora la credibilidad, efectividad y responsabilidad de la actuación del Gobierno. Una sociedad con una participación transparente, misma que incluye discusiones y escrutinio tanto en el ámbito público como institucional. Este tipo de procesos da como resultado una mejor implementación de los objetivos, así como un apoyo fortalecido por parte del público para la acción gubernamental.

Una de las propuestas, es la aprobación de una ley de participación ciudadana para Guerrero, en la que debe estar incluida la institución de **revocación de mandato**, como instrumento de participación, de la sociedad Guerrerense, educada jurídicamente, para afianzar, primordialmente el marco jurídico, que se implemente, por lo que considero:

La Ley debe tratar de fomentar:

- a) Un profundo cambio en la educación. Es necesario educar para tomar decisiones y ejecutarlas conforme no sólo a un interés individualista sino al colectivo. La democracia representativa nos ha maleducado y mal acostumbrado a que todo o casi todo lo decida el Estado. No estamos todavía educados para saber

⁵² HARIOU, Maurice, "Principios de Derecho Público y Constitucional," Segunda Edición, Editorial, Reus, Madrid, 1972, Pág. 344.

tomar decisiones y muchas veces menos para ejecutarlas. Incluso, en la infancia y adolescencia son pocos los padres que a sus hijos los educan con capacidad para decidir y ejecutar aspectos importantes de sus vidas.

- b) La toma de decisiones en varios puntos que benefician al ciudadano común u organizado (con temas neurálgicos y peligrosos para los políticos).
- c) La ejecución de decisiones, obras, proyectos, etc., que son importantes para cada uno de ellos individualmente o en su participación en grupo.

Lo anterior se puede lograr cuando la Ley facilite tener una sociedad civil que sea consejera de las instituciones gubernamentales. Igualmente cuando la tenemos como investigadora y defensora. La ley debe tratar de variar la realidad existente en estos aspectos y eliminar los obstáculos y lograr entre otras las siguientes transformaciones:

A) Mejorar nuestra realidad social por medio de la toma de decisiones.

Es claro que las comunidades, las organizaciones civiles, como las instituciones gubernamentales, obtienen grandes beneficios del involucramiento del público en el proceso gradual de hacerse consciente, de la toma de decisiones. Lo cual se podría llevar a cabo de la siguiente forma:

1. El gobierno tiene acceso al conocimiento directo e inmediato con que deben contar los ciudadanos y empresarios respecto de las condiciones para los cambios en sus respectivas comunidades e industrias. Propiciar en el público a que comparta su conocimiento, sus necesidades, criterios e inquietudes con el Gobierno, fomenta la toma de decisiones gubernamentales con base en una mejor información y disminuye la probabilidad de errores en políticas y decisiones de gobierno.
2. La aportación del público puede también complementar los pocos recursos que tiene el gobierno para labores de monitoreo, inspección, aplicación y cumplimiento, por ende, le ahorra al gobierno dinero y tiempo. Los ciudadanos pueden actuar como los "ojos y oídos" del gobierno, identificando los riesgos y o violaciones de las leyes aplicables.
3. Cuando el público tiene una oportunidad de participar en las decisiones gubernamentales desde el principio, se disminuye la oposición a acciones particulares por parte del gobierno, y construye un consenso más amplio en programas. Finalmente, una interacción significativa del público en una cuestión, puede fortalecer la posición de la dependencia gubernamental responsable de la decisión con relación a otro interés que tenga el gobierno, el público puede ayudar a que el gobierno, como unidad, no ignore las preocupaciones.

B) Tomar en cuenta el sector empresarial inmerso dentro del proceso de participación ciudadana.

Los mecanismos de participación pública también pueden brindar asistencia al sector empresarial en diferentes maneras. Primero, la comunidad empresarial obtiene un proceso para ejercitar su voz en las decisiones gubernamentales. Por ejemplo, los mecanismos de participación pública ofrecen a la comunidad regulada, oportunidades para describir su propia perspectiva y proporcionar formas únicas de información sobre la factibilidad tecnológica y económica de reglamentos y estándares propuestos. De esta manera, los esquemas regulatorios y planes de cumplimiento pueden ser ajustados a metas y calendarios de implementación más realistas.

La participación social, puede ayudar a que los miembros de la comunidad empresarial incrementen su conocimiento de los impactos de sus propias operaciones sobre las comunidades circundantes. Esto ayuda a la comunidad empresarial a hacer frente a los problemas antes de que éstos se conviertan en emergencia. En la planeación y ejecución de los proyectos, las empresas no siempre estarán al tanto de las condiciones locales que podrían afectar adversamente sus operaciones. El escuchar a las comunidades circundantes proporciona la información para planear y desarrollar proyectos que toman en consideración las condiciones económicas y sociales locales. Algunos mecanismos de participación pública requieren que los miembros de la comunidad empresarial evalúen los efectos que sus actividades tendrán sobre su realidad circundante.

En el transcurso de estas evaluaciones pueden descubrirse las ineficiencias en los métodos de producción, en el uso de materia prima, o en el consumo de energía, mismos que después pueden corregir. La participación pública también incrementa el entendimiento por parte de la comunidad empresarial de las preocupaciones de los consumidores y ayuda a que aprenda a comercializar sus productos de manera más efectiva.

C) Propiciar un proceso de participación ciudadana que fortalezca la democracia.

Un gobierno se verá mayormente beneficiado del involucramiento del público en los procesos de decisión si su propio sistema de gobierno, está construido con base en principios democráticos. La libre elección de autoridades, el sano equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y las garantías de los derechos humanos, sociales y ambientales, son todos preconditionantes para una participación cívica efectiva. La participación pública contribuye a que exista una mayor responsabilidad gubernamental mediante el fenómeno de un proceso de toma de decisiones más transparente, en el cual los funcionarios gubernamentales escuchan una amplia gama de perspectivas de los diversos sectores sociales.

D) Fortalecer los mecanismos organizativos que la realidad social ponga a disposición de la sociedad civil.

La participación pública en el proceso de decisión, ayuda a construir una sociedad civil efectiva y democrática. Los mecanismos de participación pública, promueven los derechos civiles para individuos y grupos mediante el fomento del acceso a la información, la libertad de expresión y la posibilidad de organizarse. Esto, a su vez, faculta a los ciudadanos y les da la posibilidad de tomar parte en el discurso público y tener un efecto positivo sobre las actividades realizadas por su gobierno.

La posibilidad de organizarse resulta muy importante para una participación efectiva de los individuos. Los ciudadanos pueden afectar de manera duradera y sustancial su desarrollo como personas si pueden organizarse como asociaciones y otros grupos no lucrativos o como organizaciones no gubernamentales (ONG). Dichos grupos representan la perspectiva de intereses públicos específicos en el debate público. Como organizaciones con una base financiera y profesional, pueden más que los particulares, desarrollar un conocimiento pericial sobre cuestiones específicas y participar de manera más efectiva en el proceso de toma de decisiones.

La independencia del gobierno y de otros sectores lucrativos de la sociedad es uno de los mayores atributos de las ONG. Además de su independencia, las ONG cuentan con una pericia diversa y bien

establecida en ramas necesarias para implementar un desarrollo sostenible seguro y socialmente responsable.

Sin embargo, para que las ONG funcionen efectivamente, requieren de un medio institucional y financiero que estimule su desarrollo. La organización de individuos como ONG requiere apoyo político y regímenes legales adecuados que fomenten la creación de éstas y su involucramiento productivo en la sociedad civil. El gobierno puede apoyar la creación e involucramiento de las ONG mediante regímenes fiscales y programas especiales de subvenciones que estimulen una base financiera firme. Los gobiernos pueden desarrollar leyes que otorgan a las ONG el derecho a tomar acción legal para proteger el interés público.

Para contribuir efectivamente al proceso de protección, el público necesita acceso a la información sobre decisiones propuestas, el proceso de toma de decisiones, los posibles efectos de las actividades realizadas y hacer cumplir el sistema de protección.

El acceso a la información permite a los miembros del público hacer sus contribuciones de la manera más útil y precisa posible. El acceso a la información es también una salvaguarda necesaria para asegurar la responsabilidad pública. Los miembros del público, necesitan saber lo que se encuentra haciendo su gobierno, a fin de hacer responsables a las instituciones gubernamentales de sus acciones, compaginado el poder de la información libre y accesible, así

se tendría elementos básicos para determinar, una **revocación de mandato** viable y confiable.

El grado de desarrollo de los regímenes legales para el acceso a la información que tiene el gobierno varía de país a país. En muchos países, las constituciones y leyes recientemente reformadas, otorgan al ciudadano el derecho de tener acceso a la información, pero omiten proporcionar mecanismos de implementación y de aplicación y cumplimiento. Los gobiernos pueden proporcionar acceso a la información tanto activamente (mediante un deber de notificar a los ciudadanos, por ejemplo, en los requisitos de notificación) como pasivamente (mediante un deber de proporcionar información a petición, por ejemplo, bajo las leyes de libertad de información).

Algunas otras formas de información, facilitadoras, en el vínculo de la relación entre la sociedad y Gobierno serían:

1.-Publicaciones y Listados de Información Gubernamentales

Un método fundamental para proporcionar información al público es mediante publicaciones gubernamentales. Estas pueden proporcionar información básica sobre acciones tales como permisos propuestos, evaluaciones de impacto ambiental propuestas o proyectos gubernamentales planeados. Las publicaciones oficiales informan a miembros del público sobre acciones gubernamentales propuestas y la manera de participar en el proceso de decisión.

Además, el Gobierno puede otorgar al público, acceso a toda la información pertinente relativa a una decisión que está siendo considerada. Mediante la recolección en un solo lugar de toda la información y comentarios respecto a una decisión propuesta, un "listado de información" faculta a las partes interesadas para responder a los argumentos y datos presentados por otros. Llevando un listado de información actualizado, una institución gubernamental, fomentará comentarios de mayor calidad y desperdiciará menos tiempo revisando presentaciones duplicadas.

2.-Notificación de Toma de Decisiones

La participación pública efectiva, depende de que los miembros conozcan una acción o decisión gubernamental propuesta en una etapa temprana del proceso. Una notificación oportuna en tiempo resulta crítica para brindar a los ciudadanos la oportunidad de afectar la decisión propuesta. La notificación de cualquier proyecto o regla propuestos, permite a los no expertos entender la forma en que la decisión podría afectarles y la forma en la que pueden comunicar sus puntos de vista u objeciones a la dependencia.

3.-Derecho de Petición

En algunos países la Constitución establece el derecho de petición; esto constituye un medio para que el público dirija sus preguntas al gobierno a las cuales éste deberá responder de alguna manera. En algunos países existe legislación sobre el acceso a la

información en forma de las llamadas leyes "de libertad de información" y leyes del "derecho de la comunidad a saber". Bajo las leyes de libertad de información, los ciudadanos, pueden tener acceso a los registros gubernamentales a menos que la información se encuentre exceptuada de ser exhibida. El público funciona como una amplia fuente de conocimiento y pericia técnica sobre el ambiente natural, recursos naturales y problemas de contaminación de su país.

En algunos países los gobiernos han establecido métodos formales e informales para consultar con miembros de diversos sectores sociales. Según se describe más adelante, dos métodos comunes para consultar miembros del público son el establecimiento de comités consejeros formales e informales y la solicitud de comentarios de los miembros del público, ya sea por escrito o mediante audiencias públicas.

4.-Comités Consejeros

Los comités consejeros, formados por ciudadanos, frecuentemente, son un útil medio para proporcionar consejo, ideas y diversas opiniones de expertos al gobierno. Además, los comités pueden facilitar la participación pública mediante la ayuda a los ciudadanos a comunicarse con el gobierno. Una institución gubernamental puede nombrar a un comité consejero general para proporcionar una guía sobre una variedad de cuestiones de política, o puede nombrar a comités más especializados para enfrentar problemas particulares o cuestiones regulatorias. Los miembros del comité

consejero usualmente son seleccionados basándose en su pericia sobre la dependencia y la materia de que se trate. La membresía al comité puede reflejar una gama de intereses que serán afectados por el proyecto o la política.

En algunos países, los reglamentos relativos a juntas gubernamentales requieren que las juntas de los comités consejeros sean abiertas al público. Además, la agenda, las minutas y las transcripciones de las reuniones del comité son puestas al alcance de la inspección y fotocopiado por parte del público en una localización única en las oficinas del comité consejero. Los fondos pueden también ser puestos a disposición de organizaciones ciudadanas para gastos de viaje a fin de facilitarles su participación. Estas medidas ayudan a asegurar que el comité se mantenga al tanto de los puntos de vista y preocupaciones del público.

5.-Comentarios y Audiencias Públicas

Además de proporcionar la notificación adecuada de una decisión o acción propuesta y de permitir el acceso a ciertos documentos, una institución gubernamental puede establecer procedimientos para estructurar aportaciones públicas subsecuentes. El gobierno puede solicitar la aportación por parte del público en forma de comentarios escritos o verbales mediante audiencias públicas.

Los comentarios escritos son un medio conveniente para que las partes interesadas comuniquen información y argumentos al gobierno y

la información escrita permite a la dependencia revisar y digerir las peticiones de una manera eficiente. Sin embargo, los comentarios escritos usualmente son preparados por expertos legales y técnicos.

Los particulares pueden carecer de los recursos técnicos y financieros para preparar comentarios efectivos. Por lo tanto la aceptación de peticiones escritas puede ser suplida por oportunidades de comunicación oral con la dependencia, tales como, las reuniones del público con personal de la dependencia.

Cuando los intereses del gobierno y de los ciudadanos son similares, individuos y las ONG pueden llenar lagunas en la aplicación y cumplimiento gubernamental causadas por los limitados recursos. El involucramiento público en el monitoreo en la aplicación y el cumplimiento es el siguiente paso lógico para los sistemas políticos democráticos que han fomentado la participación pública en la creación de reglamentos. El permitir a los ciudadanos tener un papel concreto en la implementación del régimen que ellos ayudaron a diseñar, fortalece el apoyo público para las metas y la conciencia de estas. Los caminos para la participación pública en la aplicación y cumplimiento son muchos y variados. Varios métodos comunes, como el monitoreo ciudadano, la defensa ciudadana, la creación de la institución del Ombudsman.

5.- ANÁLISIS DE LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.

En este apartado resulta indispensable citar una de las leyes más completas tratándose de participación ciudadana, y ésta es la del Distrito Federal; ahí, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, facultada para legislar en materia de participación ciudadana, elaboró la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995.

Cabe apuntar que el debate sobre la reforma a la forma de gobierno en el Distrito Federal, giró en torno a dos polos que admiten posiciones intermedias. Por un lado, se propuso convertir el Distrito Federal al régimen de las entidades federativas, lo cual con llevaría la reinstalación del régimen municipal. Por otro lado, se sugirió la alternativa de la desconcentración de facultades hacia las delegaciones, así como de la creación de nuevas instancias que permitan la participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad. Esta última línea de reforma es la que ha prevalecido, y a ella está ligada la LPCDF.

Los objetivos fundamentales de la LPCDF son el de proporcionar mecanismos institucionales que permitan una mejor comunicación entre la administración pública del Distrito Federal y los gobernados, así como el crear instancias de gestoría y colaboración de los ciudadanos con las autoridades. A estos objetivos responden las instancias

enumeradas en el artículo 10 de la ley en comento: los consejos ciudadanos; la audiencia pública; la difusión pública; la colaboración ciudadana; la consulta vecinal; las quejas y denuncias; los recorridos periódicos del delegado; y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. Los consejos ciudadanos son, sin duda, las instancias de la LPCDF que mayor atención han llamado de parte de la opinión pública.

Esto se debe a que se han constituido como nuevos órganos de representación ciudadana, sujetos a designación por elección popular y, además, a que son precisamente estos consejos quienes están facultados para dinamizar el resto de las instancias de participación enumeradas en el artículo 1° de la LPCDF que mencionamos arriba. Así, por ejemplo, el artículo 7° faculta al consejo de ciudadanos correspondiente para solicitar al delegado que convoque a audiencia pública; el artículo 24 de esta ley señala que los consejos de ciudadanos acordarán la convocatoria para la realización de la consulta vecinal; y el artículo 32 ordena que el delegado programará mensualmente los recorridos y los hará del conocimiento del consejo de ciudadanos, cuyo pleno podrá designar a los consejeros que acompañarán en dichos recorridos al delegado.

El artículo 114 de la LPCDF define a los consejos ciudadanos como los "órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha

comunidad”. Por su parte, el artículo 115 de la misma ley señala que los consejos son independientes de la administración pública del Distrito Federal, aunque por otro lado deja en manos de la delegación respectiva el ejercicio de los recursos que la Asamblea de Representantes prevea en el presupuesto de egresos del Distrito Federal que le proponga el Jefe de gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la organización y estructura de los consejos de ciudadanos, puede verse en la sección primera del capítulo III del título II de la LPCDF que se siguen las líneas generales que informan el derecho parlamentario mexicano: la instalación estará a cargo de comisiones instaladoras que los consejos salientes designen; los consejos sesionarán en pleno o en grupos de trabajo; las sesiones serán conducidas por una directiva integrada por lo menos con cinco consejeros; las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias; los grupos de trabajo podrán ser de carácter permanente o temporal, sus integrantes y el presidente de cada uno de ellos los designará el pleno por mayoría. Existe, sin embargo, una disposición sin antecedente en el derecho parlamentario general, que es la que permite que a las sesiones de los grupos de trabajo de los consejos puedan asistir con voz pero sin voto: representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios y de bienestar social de la delegación de que se trate; las agrupaciones vecinales que representen a los habitantes de una o varias áreas vecinales; y servidores públicos de la delegación, responsables de las áreas a que correspondan los asuntos a tratar en las sesiones (artículo 126 LPCDF).

Las funciones que corresponde realizar a los consejos de ciudadanos no se encuentran enumeradas en la LPCDF, sino en el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, en la sección segunda del capítulo III del título II de la LPCDF, se regulan en mayor detalle algunas de las facultades previstas en el estatuto, como es el caso de la facultad de aprobación del consejo de ciudadanos respecto de los programas operativos anuales delegacionales (artículos 130 y 131); y la facultad de solicitar la comparecencia de servidores públicos, si la información con que cuenta el consejo fuere insuficiente para ilustrar su criterio (artículo 132). Además, como ya mencionamos, los consejos de ciudadanos tienen facultades importantes dentro de las demás instancias de participación ciudadana previstas por la ley en comento.

En lo que se refiere a la designación de los consejeros ciudadanos, puede afirmarse que, en términos generales, las normas que regulan las elecciones de estos representantes se han inspirado en los principios contenidos en la legislación federal electoral. Por ejemplo, la integración del comité central del órgano autónomo de carácter temporal, denominado comisión de integración de los consejos de ciudadanos, recuerda la organización del consejo general del Instituto Federal Electoral (IFE), en donde la figura de los "consejeros ciudadanos" ocupa un lugar central al tener los seis de ellos la mayoría de votos en el seno de dicho consejo general. Recordemos, para evitar confusiones, que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), prevé, en su artículo 74, a los "consejeros ciudadanos" como individuos situados a una distancia razonable de la

militancia partidista activa, y capaces por esto mismo de generar los consensos ínter partidistas necesarios para lograr el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados que el COFIPE exige para su designación como tales.

Pues bien, el artículo 42 de la LPCDF señala que el comité central de la comisión de integración de los consejos de ciudadanos, se integra por seis ciudadanos (no se les denomina "consejeros ciudadanos" para no empalmarse con el nombre que se le da a la nueva instancia de representación que creó la LPCDF), con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una propuesta de dieciocho personas que le presente el jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, la designación requerirá la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con esto, se consagra el principio de la "ciudadanización" de los procesos electorales en la designación de los consejos de ciudadanos en el Distrito Federal al igual que ha sucedido en el nivel federal. Cabe mencionar que los consejos de ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años, y que la elección se efectuará en la misma fecha que la legislación electoral federal prevea para la realización de la de diputados federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal, y se instalarán el tercer domingo del mes de agosto (artículo 38 LPCDF).

Otro principio que resulta conveniente resaltar, es el de la colaboración entre los órganos encargados de la organización y vigilancia de la elección de los consejeros ciudadanos en el Distrito Federal y el IFE. En efecto, el artículo 51 de la LPCDF dispone que el comité central de la comisión de integración de los consejos de ciudadanos promoverá la celebración de convenios de colaboración con el IFE, para efectos como la elaboración de información y documentación cartográficas para la división de cada delegación en áreas vecinales: la elaboración de la documentación electoral para la elección de consejeros ciudadanos; capacitación ciudadana en materia electoral; utilización del padrón electoral, de la credencial para votar con fotografía y la lista nominal de electores empleados en el proceso electoral federal, entre otros.

Un último ejemplo de las similitudes entre la regulación para elegir consejeros ciudadanos en el Distrito Federal, y las normas del derecho federal electoral, puede encontrarse en el artículo 81 de la LPCDF, el cual señala que en la recepción de la votación y en la realización del escrutinio y cómputo de la elección de consejeros ciudadanos se estará a las disposiciones de la legislación federal electoral, salvo en aquello que esté expresamente regulado en la propia LPCDF.

Debe mencionarse, antes de cerrar comentarios respecto de los consejos de ciudadanos, que el artículo 71 de la LPCDF prohíbe a los candidatos utilizar en su propaganda los emblemas, frases, leyendas y colores de los partidos políticos. La razón que se dio de esta disposición

consistió en justificar la exclusión de los partidos políticos en aras de una representación genuina y auténticamente "ciudadana" y "no partidista".

Esta disposición fue tan polémica, que incluso el PAN llegó a plantear su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alegando que la Constitución garantiza la participación de los partidos políticos en los procesos electorales.

Por su parte, nuestro máximo tribunal se declaró incompetente para conocer de asuntos electorales por lo cual no entró a resolver el fondo de la cuestión planteada. En la práctica, sin embargo, en el proceso electoral llevado al cabo el 12 de noviembre de 1995, quedó claro que los partidos políticos estuvieron detrás de la mayoría de las candidaturas a consejeros ciudadanos del Distrito Federal, lo cual resulta perfectamente comprensible, al ser este acto de elección un evento eminentemente político.

Finalmente, haremos una breve referencia a las otras instancias de participación ciudadana previstas en el título I de la LPCDF:

- a) A través de la audiencia pública los habitantes del Distrito Federal pueden proponer al titular de la Delegación en que residen, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de la administración pública del Distrito Federal. La facultad para convocar a

audiencia pública la tiene el titular de la Delegación respectiva, a petición de los diputados federales o senadores por el Distrito Federal, el consejo de ciudadanos correspondiente, representantes de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social que realicen sus actividades en la delegación respectiva.

- b) La difusión pública es el medio a través del cual la Delegación comunicará a los habitantes de la misma, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las instancias de quejas y denuncias de la propia Delegación.
- c) La colaboración ciudadana es la instancia por medio de la cual los ciudadanos del Distrito Federal pueden solicitar autorización a la Delegación en que residan para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, que sea competencia de la propia Delegación, aportando para tal efecto recursos económicos o materiales, o trabajo personal.
- d) A través de la consulta vecinal los habitantes de las delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar. La consulta será convocada por el Delegado o por el consejo de ciudadanos respectivo, y podrá ser dirigida a los habitantes de la Delegación

correspondiente, de una o varias áreas vecinales; o a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social que concurran en la Delegación.

- e) Las Delegaciones deberán establecer instancias de quejas y denuncias, para que los habitantes del Distrito Federal las puedan presentar en relación con la prestación de servicios públicos o al público a cargo de la Delegación; o respecto de la irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia delegación, mismas que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.
- f) Los Delegados deberán practicar recorridos periódicos dentro de su demarcación, para verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones públicos en que la comunidad tenga interés. El Delegado deberá programar dichos recorridos mensualmente y los deberá hacer del conocimiento del consejo de ciudadanos y de los diputados federales y senadores de la delegación de que se trate.
- g) El artículo 144 de la LPCDF define a los representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional, como los órganos de representación vecinal que tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el consejo de ciudadanos y las autoridades Delegacionales, para la atención de las necesidades

más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos. Estos representantes vecinales durarán en sus funciones tres años; se elegirán en las dos últimas semanas del mes de marzo, iniciarán sus funciones dos días después de la elección y no podrán ser electos para el periodo inmediato. Sus funciones principales son de gestoría ante las autoridades ejecutivas del Distrito Federal; supervisión de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, y consulta sobre programas, proyectos o actos que la autoridad le someta al respectivo consejo a opinión, o aquellos respecto de los cuales, los consejos intervengan con carácter aprobatorio.

Como comentario, debemos mencionar que el proceso de reforma a la forma de gobierno del Distrito Federal no ha concluido. Ya se vislumbran próximos cambios al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que probablemente habrán de reflejarse en la LPCDF.

Sin embargo, pese a lo avanzado de esta ley, no se incluye la institución de revocación de mandato, lo cual es una razón más para justificar la importancia del presente trabajo.

6.- OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; ello ha estado referido a la complementación de la democracia representativa.

Las visiones críticas acerca del funcionamiento de la democracia representativa registran un dato interesante: no se cumplen los valores que deberían implementarse en la democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político es deficiente, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

Las alternativas planteadas e instrumentadas respecto a esta crisis han tomado dos direcciones; una es establecer limitaciones, la otra, por el contrario, propone su ampliación; en el presente estudio nosotros nos ubicamos en esta segunda postura.

La propuesta alternativa que se plantea en esta tesis, relativa a la ampliación de la democracia representativa, para enfrentar los problemas que la aquejan, cobra especial fuerza, precisamente como respuesta coyuntural al autoritarismo. Pero tiene un alcance mucho más genérico como crítica a la partidocracia y autonomía de la clase política, así como lo que se ha dado en llamar democracia delegativa, en la que sólo se participaría eligiendo entre los postulantes, a quién va tener el poder de realizar su voluntad personal y sin que esté en riesgo el abandono de su cargo, hasta que concluya su periodo.

Ahora bien, debe quedar claro que lo público no se agota en lo estatal y que es necesario fortalecer a la sociedad civil, entendida como el espacio de libertad, frente al Estado, ubicado como el lugar de la dominación.

7.- PARTICIPACIÓN POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Si separamos las palabras del concepto, la participación quiere decir tomar parte en, mientras que lo ciudadano corresponde a aquellos sujetos portadores de derechos y obligaciones dentro de un Estado nacional. En estricto sentido, los ciudadanos son todas aquellas personas que tienen garantías individuales y derechos sociales otorgados por el Estado. Pero aunado a ello, en nuestra Constitución, como en muchas otras, las personas no adquieren carta de ciudadanía sino hasta determinada edad.

Cuando se habla de participación ciudadana frecuentemente hablamos de la democracia formal y directa, y en ocasiones representativa. Los enfoques de la participación ciudadana desde un punto de vista formal, frecuentemente la asocian con la emisión del voto ciudadano en elecciones, plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares, a esta gama de modalidades habrá que agregar en lo sucesivo, invariablemente, la **revocación de mandato**.

La participación ciudadana no altera la representación política de quien detenta el poder público, puesto que más bien supone su existencia. La participación social no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con las actividades públicas. La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que está pidiendo es

precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés.

La participación ciudadana se inserta en el presente estudio como uno de los mecanismos que pudiera ser medular en el mejoramiento de la administración, donde los interesados directos podrían involucrarse en el mejoramiento de la gestión y en el mantenimiento de la gobernabilidad.

En fin, la desigualdad de los aportes del ejército, de los empresarios, de los partidos políticos, el peso de la agenda económica y la poca capacidad del Estado para enfrentar a estos poderes, son obstáculos fuertes para fortalecer la participación ciudadana en todas sus formas. Es necesario por lo tanto, crear mecanismos más efectivos, establemente más orgánicos dentro de los Estados y en consecuencia con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana no solo ocurra, como un acontecimiento de cultura, sino también pueda expresarse como un proceso de ejercicio del poder.

Hasta el momento no tenemos una historia consistente en donde la participación ciudadana se convierta en toma de decisiones sobre asuntos políticos. Es necesario crear controles de naturaleza legal y crear mecanismos culturales y atender los derechos de participación de los sectores históricamente más oprimidos. En esta búsqueda creo que las organizaciones sociales tienen que ser también muy autocríticas.

La participación ciudadana, es una forma de ejercicio de poder, es un fundamento de la democracia y la participación ciudadana por sí misma no es la panacea de la democratización de nuestros Estados. Los ciudadanos deben entrar a un proceso que todavía no es sólido, se desconoce en nuestros Estados, cómo funciona el sector público, cuáles son los problemas que hay adentro del sector público para hacerlo más efectivo y funcional.

No se comparte corresponsablemente con estructuras del Estado, lo cual no implica complicidad con el partido gobernante, procesos de mutua responsabilidad para ahondar en los espacios de democratización. Este reconocimiento de la ciudadanía hacia el cómo, para qué, de qué manera funciona el organismo judicial, legislativo y ejecutivo, es fundamental. De no conocer el funcionamiento del Estado, la participación ciudadana seguirá siendo, principalmente, un ejercicio también retórico y propicio para procesos de naturaleza jurídico partidarios.

La misma suerte se tendría del estado, sino entraran a un reconocimiento y estudio más detenido de cuáles son las demandas y las características de exclusión de los sectores sociales que forman parte de su sociedad. Romper con este desconocimiento mutuo y entrar a procesos de corresponsabilidad, en asuntos públicos, puede generar nuevas experiencias y éstas pueden también determinar la construcción de nuevos liderazgos y procesos multiplicadores que ayuden a largo plazo a hacer de este tema una característica más cultural y orgánica en nuestros países.

¿Cómo se materializa la participación ciudadana? Algunos autores consideran que existen diferentes formas bajo las cuales puede materializarse la participación ciudadana. Estas pueden agruparse siguiendo el criterio de Cohen, comenzando por la esfera íntima o de la familia, pasando luego a la esfera de las asociaciones, donde destacan aquellas de trabajo voluntario, yendo luego a los movimientos sociales y finalizando con las formas de comunicación pública. Sin embargo, las actividades desarrolladas en el marco asociativo (autogestionario, cooperativo, gremial) no necesariamente constituyen acciones para la participación ciudadana, en tanto estas no supongan una relación con el Estado y, por ende, la necesidad del actuar en el ámbito público.

Así las cosas, son diversos los campos en los cuales puede darse la participación ciudadana, principalmente aquellos que implican la defensa de intereses difusos y colectivos, como la planificación, ejecución y control de obras y actividades comunales o nacionales, el control de la calidad de los servicios públicos, la defensa de los ciudadanos ante eventuales arbitrariedades, y en el proceso de toma de decisiones, bien sea a escala local, municipal o nacional.

La escritora e investigadora guatemalteca, Tania Palencia Prado, ha llamado la atención sobre el hecho de que en Centroamérica no se ha creado la institucionalidad, ni la legislación ni los mecanismos políticos suficientes que permitan asegurar que la participación ciudadana no estará excluida del nivel en el que se toman decisiones y va más allá al señalar en escénica que es necesario, por lo tanto, crear mecanismos más efectivos, establemente más orgánicos dentro de los

Estados y en consecuencia con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana no solo ocurra, como un acontecimiento de cultura, sino también como un proceso de ejercicio del poder. Enfatiza que aún cuando en su criterio la participación ciudadana no es la panacea de la democratización de nuestros Estados, pues para poder ejercer esa participación es indispensable saber bien cómo funciona el Estado. En sus palabras de no conocer el funcionamiento del Estado, la participación ciudadana seguirá siendo, principalmente, un ejercicio también retórico y propicio para procesos más que todo de naturaleza jurídico partidaria, es por eso, que en un primer capítulo analizamos los sistemas de Gobierno y en el segundo las formas y principios estructurales del Estado Mexicano, que conlleven a un planteamiento concreto y viable de la inserción de la **revocación de mandato** a nuestra legislación local.

Siguiendo ese planteamiento que hace Palencia Prado, y puesto que las acciones públicas toman cuerpo en el seno de un marco institucional, social y político determinado, es necesario enfocar, por lo menos en primera instancia, la actividad pública que se deriva del trabajo legislativo. Con ello se pretende aportar elementos para que la sociedad civil organizada comprenda mejor la dinámica legislativa y pueda, de esta manera, conocer y analizar proyectos de ley relativos a la participación ciudadana ya otros temas de alto interés nacional que estén en la corriente legislativa.

Complementando la información relativa a la formación de la ley y al funcionamiento de la Asamblea Legislativa, están a la disposición

algunas herramientas metodológicas, las cuales permiten a las organizaciones interesadas preparar de mejor manera su accionar, de cara a la construcción de una adecuada vía para la incidencia en el seno legislativo.

El énfasis en la participación no tiene que hacernos perder de vista la complejidad de la gobernabilidad, porque creo que ésta es un componente de la participación ciudadana. Y en el caso de los países latinoamericanos, que estamos avanzando hacia un proceso de democratización, es muy importante fortalecer esa dimensión de la gobernabilidad, pero no considerarla la única.

Se han empleado dos vertientes de la gobernabilidad que se consideran importantes en el caso del gobierno de las ciudades afectadas por la mala administración de etapas anteriores de gobiernos autoritarios. En primer lugar, hay una relación no resuelta históricamente entre la administración y la política. Cuando se gobierna en grandes ciudades, las dificultades que hay entre los técnicos y los políticos se acrecientan, evidentemente, a causa del papel y la fuerza que tienen los técnicos en la gestión del territorio. Pero siempre hay tiempos y lógicas diferentes entre la administración y la política, cosa que es muy difícil de resolver.

Para ello, conviene favorecer la participación ciudadana en la generación de consensos, con la idea de llegar a conseguir buenos gobiernos locales, el veredicto final de los buenos gobiernos los tendría la ciudadanía en sus manos con la implementación de la **revocación**

de mandato. Es tan importante tener una buena administración como lograr que sea democrática, pues urge aumentar la calidad de vida mediante una mejor gestión de las ciudades.

Por lo que hace a la participación política cabe apuntar que la noción de soberanía popular que legitima el orden democrático supone que los ciudadanos participan de manera directa o indirecta en la toma de decisiones públicas. Si bien existe un amplio acuerdo en torno a este principio, la tradición de pensamiento democrático moderno muestra divergencias en cuanto a la forma que debe asumir la participación en las democracias. Para algunos, la participación de los ciudadanos debe ser permanente e inmediata, es decir lo más libre posible de cualquier forma de intermediación: *grosso modo* es lo que corresponde al modelo de la democracia directa. Para otros, en sociedades complejas, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas pasa por canales institucionales predeterminados y la delegación de autoridad a representantes electos que tienen por mandato la toma de decisiones: es lo que corresponde al modelo de la democracia representativa.

En el primer caso, se espera que el ciudadano esté interesado y movilizado de manera permanente por los asuntos públicos. El ciudadano políticamente virtuoso es concebido como una especie de "héroe cívico": la participación política es percibida como una actividad que moviliza de manera episódica a la gran mayoría de los ciudadanos dependiendo de sus gustos e intereses personales. La tolerancia y el

respeto a las libertades individuales que caracterizan a la democracia se aplican también a la participación.

Aquí interviene la naturaleza de los sistemas políticos. No todos los sistemas democráticos son semejantes. Su funcionamiento se apoya en arreglos institucionales formales e informales que difieren de un país a otro. Algunos sistemas políticos proveen mayores oportunidades para la participación política que otros: la circulación de la información, la capacidad de hacer valer la influencia y de supervisar la acción gubernamental, el acceso a la vida partidista, la existencia de canales alternos de consulta y participación son algunas de las dimensiones que diferencian a los sistemas políticos en ese aspecto.

A primera vista, se podría afirmar que las instituciones democráticas no pueden obligar a la participación; sin embargo, pueden facilitarla. Así, la conjunción de factores individuales y contextuales determinaría la naturaleza de la acción política.

La discusión sobre la participación política en las democracias suele contemplar una dimensión que está asociada a la estabilidad (o a la gobernabilidad): el exceso de participación puede producir problemas de procesamiento de las demandas en las democracias y afectar la estabilidad de sus instituciones. Por ello, es importante que la dimensión participativa en la cultura política de los ciudadanos esté equilibrada por un cierto grado de pasividad: no todos querrán participar siempre en la vida política.

Un argumento similar ha sido formulado desde otra perspectiva por Huntington: cuando el grado de participación excede el de la institucionalización política es muy probable que se genere una situación de inestabilidad que compromete la existencia de los regímenes democráticos. El argumento puede ser leído desde dos perspectivas: hay que limitar la participación si no es posible canalizarla a través de instituciones sólidas o adaptar las instituciones políticas a los niveles existentes de participación. De todas maneras, aquí queda expuesto un segundo dilema de la participación política en las democracias: la democracia requiere de participación ciudadana pero un exceso de ella puede también poner en riesgo su existencia. Entre los dos dilemas del exceso y de la ausencia de participación todo parece indicar que la solución está en el justo medio que tanto valoraban los filósofos de la Grecia clásica.

Muy a menudo se critica a las nuevas democracias latinoamericanas por su deficiente participación ciudadana. Un error de apreciación común en este respecto consiste en oponer la participación a la representación institucionalizada y el ciudadano, "héroe cívico", al político profesional como si los primeros fueran expresiones de autenticidad democrática y los segundos manifestaciones de la política de los intereses. Muchas veces ese discurso termina sirviendo a una retórica de la antipolítica y antidemocracia.

A pesar de las deficiencias observadas en su vida democrática, la mayoría de los países latinoamericanos han progresado de manera sostenida en la creación y consolidación de instituciones democráticas.

Una evaluación correcta del nivel y calidad de la participación ciudadana en el continente requiere de una observación detallada de las condiciones y canales institucionales que permiten su realización.

Un aspecto fundamental para el fomento de la participación reside en el fortalecimiento del Estado de Derecho que garantice el respeto de los derechos de libertad de expresión y de asociación para el conjunto de los ciudadanos. En materia electoral, se ha hecho mucho en los últimos años para asegurar la realización de elecciones confiables y transparentes en el conjunto del continente y en caso concreto y reciente en Guerrero, donde se vivió una jornada electoral histórica. Sin embargo, falta mucho para que los estados tengan, a través de sus aparatos de administración e impartición de la justicia, la capacidad de hacer efectiva la igualdad jurídica que supone la ciudadanía.

A pesar de los discursos que contrastan participación institucional y espontánea (o genuina), para la mayoría de los ciudadanos del continente la actividad política pasa por (y, muchas veces, se limita a) la emisión del voto y, en el mejor de los casos, algún tipo de incursión en la vida partidista. Las contiendas electorales y los sistemas de partidos constituyen el campo principal de la participación política: resulta absurdo pensar la participación ciudadana en términos de oposición a los canales institucionales de la democracia representativa. Dicha participación tiene que ser entendida más bien como un continuo en el cual la vida electoral ocupa un lugar central y

otros mecanismos complementarios pueden ser diseñados para mejorar su calidad.

Se ha comentado a raíz de procesos electorales recientes en América Latina que el nivel del abstencionismo (o de votos, en blanco o nulos) reflejaba un creciente desinterés de la población en la política. Sin embargo, la tasa de participación en las elecciones sigue siendo relativamente alta en comparación con muchas democracias consolidadas. Además no todos los países del continente registran descensos en su tasa de participación electoral.

Sin embargo, reconocer la centralidad de las elecciones y de los sistemas de partidos en la participación política con lleva a hacer de ellos instrumentos eficaces de representación, lo que significa por lo menos tener elecciones que sirvan y ofrezcan alternativas, partidos que permitan el involucramiento de los ciudadanos interesados y clases políticas responsables con respecto a sus compromisos adquiridos pero también sensible a los movimientos de la opinión pública.

La introducción de mecanismos complementarios para consolidar la representación y participación pasa primero por el proceso legislativo. Sin dejar de reconocer el papel fundamental de los representantes electos en la elaboración de las leyes, importa abrir el proceso de consulta preliminar a los ciudadanos y grupos interesados.

Esta apertura, además de enriquecer el proceso legislativo, permite reducir la tentación, frente a la cual se encuentran muy a

menudo los partidos, de privilegiar solo intereses propios por encima de una concepción razonable del interés general. En algunos países de América Latina (por ejemplo, Bolivia), la solución a ese problema está siendo planteada mediante la discusión de la introducción de mecanismos de concertación social que prevean la inclusión de actores no partidistas en la definición de las grandes orientaciones de política pública. Una de los riesgos que conlleva la adopción de tales fórmulas reside en volver más rígidos los canales de la participación y consolidar formas corporatistas de representación.

Otros mecanismos de participación ciudadana que han sido recientemente objetos de discusiones en varios países (y de adopción en algunos) de América Latina son los mecanismos de la democracia semidirecta: plebiscito (o referéndum) e iniciativas populares. Hay una especie de halo mítico en torno al uso de los procedimientos de la democracia semidirecta que incrementa sus virtudes participativas y esconde los peligros a que puede llevar su aplicación desconsiderada. Hay que retener de esos procedimientos, su carácter de excepcionalidad y su función complementaria con respecto a las instituciones centrales de la democracia representativa. por eso mencionaba en un apartado anterior que estos son solo parte del engranaje jurídico. De hecho funcionan bien cuando están estrechamente vinculados a la vida electoral y al sistema de partidos como el nuestro.

Al respecto, llama la atención el hecho de que, en el país que tiene mayor tradición de uso del plebiscito en la región es Uruguay, quien ha participado de manera activa en los procesos democráticos vigentes previendo las modificaciones recientes a la legislación existente con vista a facilitar la realización de plebiscitos, caso contrario de algunos países que encuentran poco éxito por que sus disposiciones separan de hecho, consultas directas. Sin la participación y el involucramiento de los partidos, las consultas encuentran poca respuesta en la ciudadanía.

La participación ciudadana en América Latina se da también por vía de otros mecanismos que han sido poco estudiados y que ameritan ser desarrollados de manera más amplia, me refiero a la participación en instancias de consulta, vigilancia y supervisión constituidas por usuarios de servicios públicos. Muchos programas sociales comportan disposiciones que prevén este tipo de incorporación de los ciudadanos. El ámbito de la política local se presta más fácilmente a ello y permite crear espacios para el ciudadano que no es un profesional de la política: allí, preocupaciones de la vida cotidiana y alguna noción diluida del deber cívico convergen.

Así, mismo cabría mencionar, la aparición reciente de una nueva figura institucional en los procesos de transición democrática en América Latina, la del "ciudadano independiente", que parece construirse fuera de los cánones habituales de identificación del profesional de la política: ni político partidista, ni servidor público de carrera.

La creación de esa figura suele corresponder a dos necesidades: la producción de confianza entre adversarios que funcionan en el mundo de la política partidista y la introducción de instancias de vigilancia independientes dentro de la estructura institucional estatal. Es una figura que en muchos aspectos recuerda a la del notable en las sociedades tradicionales. A defecto de una definición muy clara y específica de sus funciones, esta figura corre el peligro de reproducir las ambigüedades que se solían asociar a la figura del notable.

Esta enumeración de condiciones y canales para consolidar la participación ciudadana no pretende ser exhaustiva. Además, si bien cada uno de ellos puede en sí contribuir a mejorar la calidad de la participación, su mera suma no necesariamente produce mejores democracias: la solución reside más bien en la manera en que se articulan.

En suma, hemos visto que la participación ciudadana depende a la vez de factores individuales y contextuales. Por definición los gobiernos democráticos no pueden obligar los ciudadanos a participar. Sin embargo, hay características de los sistemas políticos que pueden contribuir a frenar la participación ciudadana; y otras que la facilitan.

El ideal de los sistemas democráticos debería ser justamente la facilitación de la participación ciudadana mediante la amplia circulación de información y el fácil acceso a los canales institucionales y organizaciones políticas, sobre todo si partimos del presupuesto de que

la vida electoral y partidista ocupa un lugar fundamental en dichos sistemas políticos.

Hay una dimensión que está latente a lo largo de la presente tesis. La participación ciudadana en las democracias conlleva también una dimensión ética. El ciudadano virtuoso no requiere de ser un hombre (o mujer) político (a) total: muy a menudo, los héroes cívicos se vuelven protagonistas de tragedias cívicas. Sin embargo, requiere de ciertas cualidades más modestas como la responsabilidad, la austeridad y el autocontrol, pero son las más difíciles de lograr.

CAPITULO V

LAS FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Las formas de participación ciudadana han cobrado fuerza en los últimos tiempos, luego de que los actores políticos han modificado el escenario geopolítico de la nación. Los partidos y ciudadanos han sido protagonistas de intensas jornadas de movilización que han tenido como forma de participación la consulta popular, en sentido amplio, como medio para conocer la opinión de la ciudadanía sobre temas de interés estatal o nacional, tal es el caso del Estado de Morelos, por citar un ejemplo, en donde en meses pasados se aprobaron las reformas para incorporar estos mecanismos o formas de participación ciudadana, tanto en la Constitución Estatal como en el Código Electoral Estatal.

No obstante, algunas formas de participación ciudadana no están consideradas actualmente por la Constitución Federal y sólo algunos Estados han avanzado en la legislación de lo que se conoce ahora como formas de participación ciudadana o formas de democracia indirecta o semidirecta; sin embargo, en un sentido más estricto, la Constitución de nuestro país establece en su artículo 26, la consulta popular sólo para efectos de la planeación democrática, promoviendo la participación de todos los sectores en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, como lo señala la Ley Federal de Planeación en el Art. 20.

En nuestro país, desde la época independentista hasta nuestros días, se han registrado hechos que dan cuenta del empleo del plebiscito y del referéndum y esto tiene que ver con la forma de Estado y con la forma de Gobierno adoptadas desde la norma constitucional en cada época histórica y más recientemente el Plebiscito que realizó el Partido Revolucionario Institucional, para elegir a su candidato a las elecciones del año 2000.

La Constitución de 1917, define la forma de gobierno como una república federal, democrática y representativa, donde el titular de la soberanía, que es el pueblo, mandata a los poderes públicos para ejercerla, en su representación. De ahí que la cualidad democrática y representativa de nuestro régimen, pasa necesariamente por la participación de la ciudadanía para decidir sobre su destino político, sobre quien la representa y la facultad de cambiar a sus representantes, como lo establece el artículo 39 de la Constitución Federal.

Así, tenemos que los gobiernos que se asumen como democráticos, requieren de la conservación, del apoyo, del consenso público suficiente para legitimar su representatividad. En las condiciones políticas actuales, no es posible seguir rigiéndose exclusivamente por instituciones políticas clásicas o tradicionales, que si bien son fruto de un mandato popular, ya resulta insuficiente para canalizar las demandas de los gobernados o para recoger sus puntos de vista sobre temas de interés público, por lo que en estas circunstancias se requiere de la participación ciudadana, de los mandantes , para opinar o decidir respecto a las propuestas o acciones

gubernamentales de las cuales son o pueden ser objeto, así mismo de su actuar mediante, la **revocación de mandato**

El Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la **Revocación del Mandato**, son conceptos en los que está de por medio la consulta popular. Formas de participación que, por cierto, hay que definir claramente y sobre todo, determinar su procedimiento para que sean elementos que permitan fortalecer y legitimar plenamente las acciones legislativas o administrativas de las instancias representativas de la ciudadanía.

Para la democracia participativa lo más importante es el voto, el cual podemos definir de la siguiente manera: es la forma en que en una democracia la ciudadanía expresa su opinión en relación con las opciones que se le presentan, para decidir preferencialmente respecto a personas o materias. En México, hasta ahora, se limita a permitir optar entre candidatos.

El voto tiene las siguientes características:

1. **Universal.** Es decir que el cuerpo electoral está compuesto de todos los ciudadanos, sin discriminación de grupos sociales específicos.
2. **Directo.** Cuando los electores designan de modo inmediato a los representantes.
3. **Igual.** Es decir, un elector un voto.

4. **Secreto.** Que se permita la emisión del voto sin que nadie pueda observar el sentido del mismo.
5. **Libre.** Que se ejerza sin coacción.

1.- ANTECEDENTES DEL REFERÉNDUM

La historia nos remonta al siglo XVI cuando surge el referéndum, entrelazado con la nueva democracia y la soberanía popular como resultado de las ideas que permiten su aparición. El referéndum surge en los comicios federales del gobierno de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubünden y Valais, considerados simples distritos aliados.

El 20 de mayo de 1830, la Constitución de Suiza es sometida al voto de todos los ciudadanos mayores de 20 años, logrando la consagración del derecho de reclamación y de censura, entre 1830 y 1840, con la regeneración liberal, Suiza adopta la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular.

El referéndum de la época moderna surge con los pensadores de la revolución francesa al presentarse el proyecto de Constitución de 1793, en la que el cuerpo de ciudadanos llamado LA CONVENCION exigía que toda Constitución debiera estar aceptada previamente por el pueblo. Después de la segunda guerra mundial Francia abandonó su resistencia a la institución y recurrió en tres ocasiones más al referéndum constitucional, en 1945, se vuelve a poner en práctica el referéndum cuando se aprobó la Constitución de la Cuarta República.

En 1958, se somete a referéndum la Quinta Constitución de la República, y lo mismo ha pasado con la Ley de Gobierno sobre la determinación de Argelia, el ingreso a la Comunidad Europea, y los Acuerdos de Maastricht, fueron entre otros, temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.

En los Estados Unidos se ha practicado el referéndum desde 1778, para la ratificación en la consulta efectuada en Massachusetts, cuando se tenía que aprobar o rechazar su Constitución, le siguieron los estados de New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, iniciándose una tradición de uso del referéndum para tratar los asuntos constitucionales de los estados.

En 1919 en Alemania Democrática, se estableció en la Constitución de Weimar el referéndum constitucional y el legislativo, siempre con carácter facultativo, por último, mencionaré que en países como Suiza y algunos estados de Norteamérica, lo integran como procedimientos del proceso legislativo.

En América latina el referéndum se ha desarrollado en varios países como Chile en donde la Constitución de 1925, contempla el referéndum pero sólo en materia de reforma constitucional y está establecido como una facultad del Presidente de la Nación. En Argentina, la Constitución Nacional de 1826, es un antecedente en la que sometía para su aprobación o vigencia el referéndum de las provincias.

a).- REFERÉNDUM

“Otorga a los ciudadanos el derecho de ratificar o rechazar las decisiones de los cuerpos legislativos. En términos generales se entiende por referéndum la acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de una votación”⁵³. En materia política es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias.

Ricardo Álvarez, refiere que “En teoría los instrumentos de democracia directa son: el referéndum y sus variaciones: plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular, sin embargo, ninguno de ellos opera en un sistema de democracia directa puro, ya que todas las democracias contemporáneas que a final de cuentas son democracias representativas, también llamadas indirectas”⁵⁴.

La democracia representativa es un tipo de democracia indirecta, en donde la gente no se gobierna así misma, sino que elige representantes quienes le gobiernan. Es el pueblo quien sanciona, ratifica o cancela periódicamente, a través de las elecciones, el mandato para gobernar. Algunos autores consideran al referéndum y se le considera como un instrumento de la democracia semidirecta porque es un elemento complementario de la democracia representativa.

⁵³ MOLINER, María, Diccionario de Uso del Español, Gredos, Madrid, 1984

⁵⁴ ALVAREZ Ricardo, “Democracia Directa”, en Quórum, Año VII Núm, 58 Enero-Febrero 1998, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Cabe recordar que el sufragio, no sólo es un medio de elección, tiene el carácter de un instrumento de decisión popular; el sufragio constituye un elemento que permite a la sociedad acercarse a las decisiones del gobierno. Sin embargo, para Sartori, el referéndum es un instrumento de la democracia directa, puesto que para decidir la gente no tiene ningún intermediario, empero la gente no tiene facultades para efectuar la acción sobre la que ha decidido. Para algunos autores el plebiscito es la institución básica de la democracia directa que engloba las distintas modalidades como son el plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular.

Sobre el referéndum hay autores que lo conceptualizan como una institución política mediante la cual el electorado vota sobre algún asunto público; y para otros, es la manifestación de la democracia constitucional en la cual, mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder que trasciende en el orden público o el interés social del Estado. La participación popular en la formación de la ley se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión; así como un acto decisorio autónomo, de carácter normativo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.

Como lo señala, Rosa María Mejía Morales representante del Instituto Federal Electoral, Dirección de Capacitación Electoral, Educación Cívica y participación ciudadana. "El referéndum

regularmente reviste de legitimidad los cambios legislativos instrumentados por los gobiernos. Los temas que tienen relación directa con el referéndum son: de tipo constitucional, cuando se busca dar legitimidad a los nuevos arreglos políticos de un Estado; territoriales cuando se trata de arreglar diferencias por delimitaciones geográficas; morales, cuando tiene que ver con cuestiones de tipo partidista, y tienen posiciones políticas diferentes en opiniones que versan en torno al aborto, divorcio, legislación del consumo de narcóticos y religión, entre otros; y temas de interés general, que se relacionan con las consultas populares que van desde preguntar al electorado si se debe cambiar el sistema de medición, o hacer cambio de horario de verano, para aprovechar más la luz del día y ahorrar energía, etc.

La práctica de realizar consultas a la población en forma oficial data del siglo XIX con la utilización del referéndum en 1824 para incorporar a Chiapas a la Federación (24 de marzo de 1824); la Reforma de la Constitución en 1856, (apelación al voto de los electores) y en 1867 convocatoria a elecciones y reforma constitucional emitida por Benito Juárez y de 1946 a la fecha se han realizado propuestas para la utilización del referéndum en nuestro país, sin embargo, algunas de ellas sólo quedaron en eso, en propuestas, otras sí se pudieron concretizar.

1946 y 1988, Iniciativas de ley del PAN para incluir en los artículos 115 y 116 constitucionales la figura del referéndum, así como de la iniciativa popular y **revocación del mandato**.

1992. Iniciativa del PRD para instituir la figura del Referéndum Ratificatorio propuesto, entre otras cosas, por la firma del Tratado de Libre Comercio.

1993. Plebiscito ciudadano sobre los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal impulsado por el PRD, realizado a través de 3 preguntas en las cuales tenían que contestar sí o no.

1994. El Ayuntamiento Municipal de Durango promulgó a través del Bando Municipal la incorporación de las figuras de: Plebiscito, iniciativa popular, afirmativa ficta, voz ciudadana en las sesiones de Cabildo, derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas en la conformación de los programas anual de obras y servicios públicos.

2001. El Gobierno del Distrito Federal realizó en el mes de febrero una consulta para conocer la opinión de la ciudadanía con relación al cambio de horario de verano, 2001.

Ahora bien, con la creación de nuevos sistemas electorales municipales la ciudadanía ha tenido una mayor participación a través de la figura de los Regidores de Representación Proporcional en la elección de los Ayuntamientos, [aún cuando hay opiniones en el sentido de que la representación proporcional sólo engrosa el presupuesto de egresos de los ayuntamientos], porque de una u otra forma todas las fuerzas políticas del municipio tienen representación en el Ayuntamiento y ya no será un solo partido, quien tome todas las decisiones

importantes del municipio.⁵⁵ Aun cuando en realidad no existe un verdadero equilibrio de poderes ni se respetan los principios mínimos de proporcionalidad y equidad para la toma de decisiones y se sigue avasallando de manera sistemática por parte del partido gobernante.

Otra ventaja del diseño de sistemas electorales municipales radica en el hecho de que cada vez más el mayor número de Constituciones Estatales están incluyendo dentro de las formas de participación ciudadana las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, para aprobar o rechazar acciones de gobierno a través de:

- a) Consultar a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo de los Ayuntamientos, considerado como trascendente para la vida del estado o de los municipios mediante esta forma se podría consultar la remoción o permanencia, del mismo practicando la **revocación de mandato**

- b) Manifestación expresa de los ciudadanos para realizar reformas, adiciones o derogaciones de la Constitución local, a las leyes que expida el Congreso Local y/o a los propios reglamentos y bando que emitan los Ayuntamientos.

⁵⁵ MEJÍA MORALES, Rosa Maria, "Formas de Participación Ciudadana en el Sistema Electoral Municipal" Documento presentado, en el 2º Congreso de IGLOM, www.iglom.iteso.mx

- c) La facultad para que los ciudadanos de una entidad federativa presenten al Congreso del Estado o a los Ayuntamientos, proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o reglamentos respecto a las materias de su competencia. En este caso, por tratarse de la figura de Iniciativa Popular debe preverse que la misma sea solicitada por un porcentaje determinado de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado o del Municipio, según sea el caso.

Para desarrollar, vigilar y calificar los procesos antes señalados es necesaria la coordinación de los Institutos Estatales Electorales con los Gobiernos de sus respectivos Estados, y los Presidentes Municipales, los Institutos Electorales serán los encargados de realizar los procesos de consulta, y las autoridades locales y municipales deberán apoyar en la difusión para su realización. **Es conveniente mencionar que tanto autoridades estatales como municipales promuevan la participación ciudadana, la educación cívica y la cultura política en todos los ámbitos de su competencia, porque de nada serviría el diseño de sistemas electorales municipales si los ciudadanos no conocen su finalidad y los beneficios que les traerá cuando éstos participen.**

Es indispensable para que estas formas de participación ciudadana cumplan con la noble función para la que fueron creadas, que tanto las autoridades federales como estatales y municipales impulsen y fortalezcan los programas de educación cívica y cultura política que permitan arraigar en la ciudadanía los valores clásicos de la

democracia: libertad, igualdad, fraternidad, tolerancia, pluralidad, diálogo, participación y legalidad.

Existe la idea de quienes afirman, misma que comparto, que mientras el referéndum se ha consagrado en las leyes como un instrumento de consulta popular regulado en muchas ocasiones a través de formas reglamentarias ex profeso, el plebiscito no ha tenido tal suerte, éste se utiliza de manera ocasional para algunas decisiones políticas de trascendencias especial, en virtud de que no se encuentra regulado en la mayoría de las Constituciones locales a nivel nacional, como a continuación referimos:

1. **Las Constituciones Estatales en donde no se contempla la figura de Referéndum son:** Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Guanajuato, Morelos, México, Nuevo León, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas. Tabasco, Vera cruz, Yucatán Guerrero y Zacatecas.
2. **Las Constituciones Estatales que sí contemplan la figura de Plebiscito son:** Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí, Tlaxcala y Distrito Federal.
3. **Las Constituciones Estatales que no contemplan la figura Iniciativa Popular son:** Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán,

Nayarit, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Cabe destacar, que el Estado de Guerrero solo se contempla en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la figura de referéndum, sin que exista para ello una ley reglamentaria.

b).- EL REFERÉNDUM EN MÉXICO, SU DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN.

En nuestro país no existe el ejercicio de esta figura, sin embargo, en los últimos tiempos se encuentra en boga junto con los demás mecanismos de participación ciudadana, en algunos estados de la república dicha figura del referéndum ya se contempla en las legislaciones locales respectivas y se tiene la inquietud política de ponerlo en vigencia; dichas entidades federativas son: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, San Luis Potosí, Tlaxcala, Baja California y Estado de México. En Guerrero la constitución lo contempla, pero ha faltado voluntad política para activarlo. Por su parte el referéndum, puede ser facultativo u obligatorio. Es facultativo si la intervención popular es prescindible sin mayor consecuencia sobre el acto, y es obligatorio si la votación popular es indispensable para la validez del acto. David Butler y Austín Ranney, clasifican en su obra "Referéndum": A Comparative Study of Practice and Theory", de la forma siguiente:

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

Diversas constituciones de los estados antes mencionados establecen que algunas medidas adoptadas por los gobiernos serán sometidas a consulta popular antes de que sean promulgadas; generalmente se tratan de enmiendas constitucionales y será el gobierno, quien decidirá si las nuevas leyes serán elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorpora o no a la Constitución.

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

Otra clasificación del referéndum es el constituyente o constitutivo, cuando se refiere a la aprobación de la constitución y legislativo o administrativo, cuando de aprobar leyes o actos administrativos se trata, o bien relativas a la eficacia territorial, según la cual existe referéndum nacionales o locales.

El diccionario jurídico mexicano clasifica al referéndum de la siguiente manera:

Por sus efectos puede ser constitutivo, modificativo o abrogativo, por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio o facultativo, por su origen puede ser popular, gubernativo o presidencial, como parlamentario, estatal y regional.

El referéndum consultivo consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el referéndum orbital es propiamente político con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del estado para restablecer el equilibrio constitucional.

Como se observa en la clasificación antes mencionada cada tipo de referéndum determina el margen de maniobra del gobierno y, los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular, así como aquellos que involucran más al ciudadano en la elaboración de leyes. Conceden obligatoriedad en la decisión de la ciudadanía y hacen de la consulta un paso más en la ratificación de las leyes. Finalizamos diciendo que el referéndum es una forma de obligar a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en la elaboración de las leyes.

En su diccionario político, Norberto Bobbio opina que la preparación política es la capacidad de tomar posición, sobre un problema, varía de acuerdo al nivel cultural de las comunidades, repercutiendo en las decisiones del pueblo, por que es diferente dejarse

llevar por mensajes emocionales o simpatía por los apologetas de las discusiones en cuestión, y otra cosa es cuando se emite el voto como resultado de una reflexión y con pleno conocimiento de las cuestiones sometidas al referéndum a pesar de su intrínseco carácter democrático, el referéndum goza de crédito en gobierno conservadores y dictatoriales, por que el procedimiento puede ser fácilmente distorsionable a través de propagandas y manipulación electoral.

2.-ANTECEDENTES DEL PLEBISCITO.

La historia de la democracia, como forma de gobierno ha sido marcada por una tensión constante entre su expresión ideal y su realidad concreta. Si bien fueron los griegos los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios a esta forma de participación. "A partir del siglo IV antes de Cristo utilizaban el plebiscitum para legitimar sus decisiones ante la Asamblea de plebeyos, luego esta práctica se extendió para definir problemas de soberanía".⁵⁶

En Francia el plebiscito apareció como la forma más democrática de justificar la anexión de territorios ajenos; Napoleón, lo utilizó para justificar sus campañas militares en suelo europeo y también para aprobar modificaciones a la Constitución, que concentraron el poder en sus manos. En el siglo XIX, este instrumento comenzó a ser parte de la vida política interna de algunos países; en Suiza se utilizó para

⁵⁶ PRUD'HOMME, Jean-Francois "Consulta Popular y Democracia Directa", Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Democrática, IFE, Núm, 15, México. 1997

reformas constitucionales y de elaboración de leyes federales; en Estados Unidos algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana al comenzar su aplicación el plebiscito comprendía materias políticas y también legislativas, de ahí su confusión con el referéndum; con el paso del tiempo el plebiscito se ha diferenciado y ahora se considera como una consulta de carácter trascendental en materia política, por lo que considero, que sería mediante una consulta a la ciudadanía, acerca de la remoción o permanencia del titular del ejecutivo, instrumentando la **revocación de mandato** por medio del plebiscito.

a).- DEFINICIÓN DEL PLEBISCITO.

Elisur Arteaga en su obra Derecho Constitucional, sostiene que “En los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía”.⁵⁷ Cita además a los autores Henri Capitant, quien llama al plebiscito como votación del pueblo con la cual se afirma la confianza en el hombre que ha asumido el poder y se aprueba un acto suyo; García Pelayo afirma que el plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el sentido de la palabra.

⁵⁷ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho Constitucional” Colección Juristas Latinoamericanos, Oxford University Press-Harlan- México, 1998 Pág. ,108

Por su parte, Norberto Bobbio explica" que el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional, sin embargo dice que hace falta una definición unívoca que lo diferencie del referéndum y que puede descartarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro".⁵⁸

El término plebiscito se utiliza en primer lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales (donde los textos constitucionales mencionan con más frecuencia el referéndum) y, que debido a su excepcionalidad, se utiliza con más frecuencia el término plebiscito para indicar ya sea pronunciamiento populares no precedidos por actos nacionales o estatales y, sobre hechos o sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional, su cualidad es que se trata de decisiones que comprometen el destino Nacional o Estatal y, por tanto, es deseable que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.

b).- PLEBISCITO.

La ciudadanía responde mediante el voto, a una consulta efectuada por el gobierno sobre asuntos del Estado que son de interés fundamental. Pueden ser cuestiones internas (por ejemplo, cambio de forma política) o de orden internacional (problemas limítrofes). En el derecho romano los plebiscitos fueron leyes o decisiones aprobadas por la plebe en los concilia ple-bis, sobre la proposición de un tribuno,

⁵⁸ BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política, Tomo II, Pág., 1183, México: Siglo XXI, 1991.

estos, en un principio, sólo obligaban a quienes los votaban, pero con el tiempo obligaron a todos los romanos. En los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política mediante el expediente de someterla a la votación de la ciudadanía.

c).- APLICACIÓN DEL PLEBISCITO EN OTROS PAÍSES.

En el siglo XVIII, Napoleón usó el plebiscito para legitimar poderes usurpados y gobiernos de facto como ocurrió recientemente con Sadam Hussein en Irak. En el presente siglo, Adolfo Hitler y Benito Mussolini, obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios mediante plebiscitos. En 1934 y gracias a un plebiscito, Hitler reunió en su persona los dos cargos fundamentales: el de canciller del Reich y el de jefe del Estado, vinculando con ello las fuerzas armadas a su persona.

Entre los plebiscitos más sobresalientes se encuentran el que se realizó en el año de 1994 en Europa para decidir el ingreso de cada país a la Unión Europea, y también a través del mismo la población de Noruega, Suiza e Islandia tomaron la decisión de no formar parte del tratado antes mencionado. En Canadá, el 30 de octubre de 1995 se organizó un plebiscito para decidir si Québec continuaba como parte del estado canadiense, siendo rechazado el proyecto separatista por el 51 % de la población de Canadá.

d).- EL PLEBISCITO EN MÉXICO.

Encontramos el antecedente más directo e importante en el estado de San Luis Potosí, en la reforma que introduce el referéndum y el plebiscito en la Constitución local de dicho estado. En 1922, el Gobernador de esa entidad, Rafael Nieto, presentó un proyecto al Congreso para restablecer la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato. Siendo esta a mí parecer una de las aportaciones más democráticas, a un sistema cuadrado y hegemónico. Por lo que en la actualidad esta legislación del estado de San Luis Potosí es la más avanzada, junto con Chihuahua, Jalisco y el Distrito Federal, en cuanto a estas formas de participación ciudadana.

La Ley Electoral de Estado de Chihuahua define en su artículo 214, que el plebiscito es la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los poderes ejecutivo o legislativo, de los ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del estado o de los municipios según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios.

San Luis Potosí al igual que Chihuahua, reconoce estas cuatro formas de participación ciudadana, y en su Ley de Referéndum y Plebiscito, establece en el artículo 14, que se entiende por plebiscito la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto de los poderes ejecutivo, legislativo o de los ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del

Estado o de los municipios, según sea el caso, o bien la formación, supresión o fusión de municipios.

Los Estados mencionados y el Distrito Federal someten a plebiscito los actos o decisiones de gobierno que se consideren trascendentes para la vida del estado o de los municipios, y los resultados del mismo son vinculatorios para las acciones o decisiones del gobierno cuando sea mayoritaria la decisión de los electores. En las entidades federativas mencionadas la figura jurídica del plebiscito encuentra su fundamento en diversos ordenamientos legales estatales, así mismo, varían sus porcentajes para solicitarlo y también para aprobarlo.

3.- DEFINICIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR.

Al igual que los anteriores mecanismos de participación ciudadana, estos procedimientos permiten a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de la elección de sus representantes, es una decisión de los gobernantes.

La Iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de un proyecto firmado por un número determinado de electores, que solicita la adopción de una ley o su abrogación o la revisión de la Constitución, por lo tanto, la Iniciativa popular es una figura que se utiliza para que el electorado participe de manera directa en el proceso de presentación y elaboración de proyectos de derogación y presentación de proyectos de ley ante los cuerpos legislativos.

El derecho de los ciudadanos de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley, sustentado en el respaldo de un número determinado de firmas o porcentajes que varían en cada País o Estado, según sea el caso.

a).- ANTECEDENTES EN OTROS PAÍSES DE LA INICIATIVA POPULAR.

En Suiza se utilizan los procedimientos de la democracia directa, estos mecanismos son instituciones tradicionales que se consagran en la constitución federal; en algunos estados de los Estados Unidos, existen estos procedimientos de participación ciudadana, en donde un grupo de ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley, siempre que contenga un número determinado de firmas y sea entre el 8 al 10% del cuerpo electoral.

En Italia la Constitución consagra varios procedimientos de democracia directa, como por ejemplo la Iniciativa popular en materia legislativa, en donde el pueblo puede ejercer la Iniciativa de las leyes mediante una proposición formulada por 50,000 electores, que constituya un proyecto redactado en artículos.

La Constitución Federal, no contempla los mecanismos de participación ciudadana. Los dos mecanismos antes mencionados y la

Iniciativa popular se contemplan en diversos ordenamientos estatales, así mismo, varían los porcentajes para solicitarlo, y para aprobarlo.

b).- DEFINICIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR.

Es la proposición al parlamento de proyectos de leyes presentados directamente por ciudadanos. Iniciativa. Es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa.

CAPITULO VI

REVOCACIÓN DE MANDATO POPULAR

1.- DEFINICIÓN DE REVOCACIÓN DE MANDATO.

El término revocación proviene del latín revocatio onis, que significa acción y efecto de revocare, esto es, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.

Por su parte el concepto mandato, proviene del latín mandatum, que quiere decir orden. Desde el punto de vista jurídico la revocación del mandato se da en materia civil y es una de las formas de determinación de los contratos o de extinción de actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. Luego de estas consideraciones, tenemos que el concepto de mandato que ahora nos ocupa, y tema central de la presente tesis, se caracteriza porque es representativo y obedece a una voluntad general que delega el ejercicio de la soberanía o del poder soberano en un representante o en una autoridad, por lo que la revocación del mismo, nos lleva a retomar la cuestión de la soberanía, de quién la ejerce y cómo la ejerce (artículos 39, 40, 41 de la Constitución Federal); **En todo caso es el pueblo soberano, el que a través del sufragio elige a sus mandatarios, esto es a los que asumen el compromiso de cumplir con el mandato, que les fue conferido por medio de las urnas.**

En este sentido, sí el pueblo es el titular de la soberanía y constitucionalmente se le faculta a modificar o a cambiar su forma de gobierno y además, ejerce dicha facultad a través de órganos representativos, sería lógico que existiera una disposición normativa para implementar la revocación de mandato, como lo he señalado, en congruencia y certeza con las normas constitucionales.

Se podrá decir que la Constitución establece responsabilidades a los servidores públicos que incluso, pueden ser sujetos a juicio político y en última instancia, inhabilitados para ocupar cargos públicos por un periodo determinado o en su caso, ser sujetos a proceso si hubiere lugar a ello, dándose en los hechos una revocación de mandato; siendo este procedimiento facultad del poder legislativo que se constituye en jurado de declaración y en segunda instancia el poder judicial, que se erige en jurado de sentencia; proceso en el cual la ciudadanía no tiene una opción para intervenir más directamente para determinar la continuidad o no de un mandato otorgado.

El “recall” termino utilizado, en los Estados Unidos de Norte América o “**revocación del mandato**”, constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.

2.- ANTECEDENTES DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN OTROS PAÍSES.

El denominado mandato representativo surge en Francia el 23 de junio de 1789, cuando se anularon los límites impuestos a los legisladores, sobre la forma como debían resolver los problemas. Aún después del estallamiento de la revolución francesa, era común dar instrucciones a los representantes. En Inglaterra y Holanda, también practicaron el mandato, pero con la instrucción de los electores. La Constitución de Massachusetts de 1787, pionera del constitucionalismo moderno, establecía el derecho del pueblo a dar instrucciones a sus representantes.

Fue Rousseau, quien dijo "que los diputados no son representantes, sino delegados del pueblo, y establece una similitud entre el mandato político y el mandato civil, planteando que si se daban instrucciones aún comisionado y éste no las cumple puede ser destituido mediante la revocación del mandato por los selectores o comitentes".⁵⁹ Esta fue la base del recall o revocación del mandato, estableciendo una estrecha relación entre electores y elegidos, estando obligados los segundos, a seguir las directrices de aquéllos.

A principios del siglo XX, este mecanismo se incorporó en los EUA y existen en la mayoría de los estados, como en California donde se establece como el derecho que se reconoce al pueblo de separar a

⁵⁹ Enciclopedia Jurídica, OMEBA, Tomo XV , Editorial bibliografica Argentina, Buenos Aires 1981 Pág.,190

los funcionarios públicos cuando estos dejan de inspirarle confianza; en Suiza se conoce como *abberum fungsretch* y sirve para pedir la disolución de las asambleas representativas. En España está considerado como un procedimiento para provocar la destitución del jefe de Gobierno.

3.- ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO.

En México los Estados de Chihuahua y San Luis Potosí, cuentan en sus Constituciones y legislación electoral, con una figura denominada expresamente **revocación de mandato**, desde 1996, la desaparición de poderes o suspensión de funcionarios del Ayuntamiento, como de manera similar se establece en la Constitución Política de Morelos en su artículo 70 fracción XXVII. Sin embargo este procedimiento es sólo para autoridades municipales y no es el sentido de la forma de participación ciudadana que abordamos.

Geraldo Venegas, considera la **revocación de mandato** como similar a la suspensión y desaparición de poderes de los ayuntamientos, y deben ser considerados como medidas reconstructivas del orden constitucional, respetuosas del sufragio electoral.

La **revocación de mandato** es una variante invertida de la elección de representantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, como una cantidad determinada de firmas, se

somete a la aprobación de los votantes, la permanencia en el cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo previsto para la conclusión de su mandato por la ley respectiva.

Este mecanismo de participación ciudadana, permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos y se distingue del proceso de impeachment, en que se trata únicamente, de un juicio político sin implicaciones legales.

De las formas de participación ciudadana, la **revocación de mandato** es la de mayor impacto político, pues se trata de dar por terminado el mandato a una autoridad o a un representante, por lo que su implementación en nuestro marco jurídico, debe precisarse con toda claridad.

Al igual que nuestro sistema de gobierno democrático exige un perfeccionamiento constante, también las instituciones del mismo la deben de impulsar; esto nos obliga a contar con organismos políticos y sociales con una mayor fortaleza y confianza en la que se pueda en un momento dado, exigir la transparencia de los actos tanto de las acciones gubernamentales como de sus instituciones consolidando los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad.

Por ello se debe pensar en la inserción de la **revocación del mandato** por parte del gobernado.

En el caso de las figuras de democracia participativa tales como: el plebiscito referéndum, e iniciativa popular, recomendamos ampliamente su inclusión, particularmente la revocación del mandato, pues se encuentra ya incluido en la Constitución Política de 26 estados de la Republica. En estas entidades, la revocación del mandato es un mecanismo indirecto de la ciudadanía, empleado para particularmente revocar el cargo al representante popular de los Ayuntamientos, por medio del voto de las dos terceras partes del Congreso Local, es decir sin que participe directamente la ciudadanía, como lo proponemos para la presente tesis.

En cuanto a sus alcances se distinguen los estados de Chihuahua y Yucatán, en el primero porque son los ciudadanos quienes, mediante consulta pueden quitar el mando, además de los miembros de la comuna, al gobernador y a los diputados. En el segundo además de los anteriores también pueden ser destituidos los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Considero como lo mencione en la introducción, en una primera instancia, seria recomendable instrumentarla, dadas las condiciones del Estado, a mandos ejecutivos, además de que serviría como una fase educativa, e instructiva para manejar, con toda responsabilidad esta noble institución, para una ciudadanía, ávida de instrumentos de control, de los malos gobernantes.

Reiteradamente he insistido en insertar reformas que fortalezcan la democracia participativa que complementen los esfuerzos de muchos años por instaurar un régimen democrático, en un Estado Nacional y de Derecho.

La participación ciudadana en los procesos políticos, su influjo sobre los partidos o la búsqueda de la fortaleza de las instituciones, no son particularidad exclusiva de ciertas sociedades. En todos los sistemas se están explorando y desarrollando esquemas e iniciativas que promuevan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Considero que la verdadera clave de la legitimidad es la participación; por eso es necesario que se abran nuevos espacios de participación ciudadana, como los antes mencionados, los mexicanos necesitamos, considero, una nueva cultura política que nos haga capaces de enfrentar con honestidad y con valor nuestros conflictos y problemas. Nos urge el demostrarnos que somos capaces de orientar, promover y concretar los cambios requeridos; como lo demostramos en la pasada elección presidencial del 2 de julio del 2006, una cultura ciudadana que reconozca y le de vida el postulado de nuestra ley fundamental la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de que la “soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo “ y que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste “ requerimos en suma, la fuerza ciudadana.

La etapa que vive actualmente la sociedad mexicana, es de mayor exigencia en cuanto a su participación en la toma de decisiones políticas. Los procesos electorales equitativos para la elección de los representantes populares, están arraigándose cada día más, como la única vía de legitimidad de los órganos del poder público

En suma, los procedimientos de la democracia semi-directa que propone incluir en nuestra ley fundamental como práctica cotidiana de los habitantes de nuestro país en la toma de decisiones de gobierno, permitirán que un número determinado de ciudadanos pueda pronunciarse sobre la materia específica, a pesar de la oposición que detenten los gobernantes en turno

Por lo que considero que el plebiscito como método para **revocar el mandato** debe realizarse como instrumento de consulta sobre las decisiones o conductas de los gobernantes, y su fuerza radicará en potenciar la capacidad de la ciudadanía para combatir la arbitrariedad y la corrupción.

Por lo anteriormente expuesto, se proponen las siguientes reformas a la Constitución Política del Estado de Guerrero, al Código Electoral del Estado y a la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral del Estado

PROPUESTAS.

PRIMERA.- Adicionar a la fracción I del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Guerrero en el capítulo cuarto De los ciudadanos del Estado, una prerrogativa de los ciudadanos guerrerenses, corriéndose en su orden las actuales fracciones.

Artículo 17.- Son prerrogativas de los ciudadanos guerrerenses:

I.- Votar y ser votados para los cargos de representación popular, ***así como participar en los procesos de plebiscito y de revocación de mandato***

SEGUNDA.- Adicionarse un quinto párrafo del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Guerrero en su título quinto referente a la estructura política del Estado de Guerrero

Artículo 25.-

Párrafo cuarto: "...Los partidos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación Estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre y secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos"

Párrafo quinto: “Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, Municipio o Distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos 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”.

TERCERA.- El mismo artículo 25 párrafo once debe adicionarse para quedar de la siguiente manera:

Párrafo once.- “La organización de las elecciones locales **y demás procesos que requieran consulta pública**, es una función estatal, que se realiza a través de un organismo público autónomo de carácter permanente denominado, Consejo Estatal Electoral dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”.

CUARTA.- Adicionar en el artículo 25 párrafo dieciséis lo siguiente:

“Los órganos electorales, agruparán para su desempeño en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral e impresión de materiales electorales, así como **del plebiscito y revocación de mandato y...**” Los Consejos Distritales participarán

en las elecciones de Diputados y Gobernador y los Consejos Municipales en las de Ayuntamientos y Diputados. Las sesiones de los Órganos Colegiados Electorales serán públicas, en los términos que disponga la Ley.

QUINTA.- Adicionar el párrafo veinte del artículo 25 de la Constitución local, para quedar como sigue:

El Tribunal Electoral del estado tendrá competencia para resolver de forma firme y definitiva, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral ***local y de plebiscito y revocación de mandato*** y funcionará en pleno o en salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley y expedirá su reglamento interior.

SEXTA.- Agregar en el párrafo veintiuno del artículo 25 de la Constitución local de lo siguiente de ***plebiscito y revocación de mandato***. Para quedar como sigue:

La declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de la elección de gobernador, diputados de mayoría relativa y ayuntamientos, ***de plebiscito y revocación de mandato*** así como la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Estado en los términos que señala la ley.

SÉPTIMA.- En el último párrafo del artículo 25 de la Constitución local agregar las palabras: *incluidos los de los procesos electorales plebiscitarios y revocación de mandato* Para quedar como sigue:

La ley tipificará los delitos y se determinarán las faltas en materia electoral incluidos los de los procesos electorales de plebiscito y revocación de mandato, así como las sanciones correspondientes

OCTAVA.- Reformar el artículo 74 de la Constitución local en lo referente a las atribuciones del Gobernador en la fracción XXXVIII para quedar como sigue:

XXXVIII.- Solicitar al Consejo Estatal Electoral someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, respecto de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del Estado, y las demás que se deriven de las Constituciones Federal y Local, así como de las leyes que de ellas emanen.

Respecto del Código Electoral del Estado debe reformarse en los siguientes términos:

NOVENA.- Agregar un LIBRO OCTAVO del Código Electoral del Estado, acerca de los procedimientos plebiscitarios y de revocación de mandato con **un título primero** acerca de Disposiciones Generales **un segundo título** acerca del Plebiscito y **un tercer título** acerca de la Revocación de mandato y en donde se establecerán los procedimientos correspondientes para que los ciudadanos del estado hagan valer ante

las autoridades competentes, las figuras de plebiscito y revocación de mandato, para quedar como a continuación se describe:

LIBRO OCTAVO

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

ART. 1.- Este libro tiene por objeto establecer los procedimientos correspondientes, para que los ciudadanos del estado hagan valer ante las autoridades competentes, las figuras de plebiscito y revocación de mandato previstas en la Constitución Política del Estado.

ART. 2.- Es improcedente el plebiscito en tratándose de leyes, reglamentos o acuerdos de carácter general en materia fiscal o tributaria.

ART. 3.- No podrán promover ni votar en los procesos de plebiscito y revocación de mandato, las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 19 de la Constitución Política del Estado.

ART. 4.- El Consejo Estatal Electoral será el órgano encargado de la organización y desarrollo de los procesos plebiscitarios y de revocación de mandato. El Consejo Estatal Electoral será la autoridad competente para ordenar su organización y desarrollo, así como para efectuar el cómputo de los resultados y dictar, en su caso, los actos jurídicos que sean necesarios, en los términos de la Constitución Política del Estado

y de esta ley, para lograr la debida observancia de la voluntad de los electores.

ART. 5.- En los procesos plebiscitarios y de revocación de mandato, el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral aplicarán en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales ordinarios con las salvedades previstas en este libro.

TÍTULO SEGUNDO

DEL PLEBISCITO

ART. 1.- Se entiende por plebiscito la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, o bien de los ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios.

ART. 2.- Podrán someterse a plebiscito:

- a) Los actos o decisiones de carácter general del gobernador del Estado, así como las del Poder Legislativo, que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta entidad federativa.
- b) Los actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate.

ART. 3.- En los supuestos de procedencia del plebiscito previstos en los incisos del párrafo anterior, la solicitud correspondiente deberá presentarla el 10 por ciento de los ciudadanos del Estado o el municipio, según se trate de remover respectivamente, al gobernador, a los diputados o al presidente municipal, por conducto del presidente del Consejo Estatal Electoral, para que se sometan a plebiscito los actos o decisiones de las autoridades señaladas.

ART.4.- El resultado del plebiscito será vinculatorio para los ciudadanos que lo hayan promovido.

I.- La solicitud para someter un acto o decisión de gobierno a plebiscito deberá observar los siguientes requisitos:

- a) Dirigirse al Consejo Estatal Electoral;
- b) Los nombres de los electores solicitantes. En este caso, la correspondiente solicitud deberá ir firmada por los electores y acompañarse copia certificada de su credencial para votar;
- c) El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito; y
- d) La exposición de los motivos o razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Estado o del municipio, según sea el caso, y, así mismo, las razones por las cuáles en concepto de los

solicitantes el acto o decisión deba someterse a consulta de los electores.

ART. 5.-- Recibida la solicitud, el Consejo Estatal Electoral en pleno calificará su procedencia en un término de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente de su presentación. Para dictaminar su procedencia, el Instituto analizará de oficio lo siguiente:

- a) Verificará la legitimación de los solicitantes conforme a lo previsto en el artículo anterior.
- b) Si el acto o decisión es trascendente para la vida pública del estado o municipio según sea el caso, dará trámite a la solicitud, si lo desestima como trascendente y no ordena la consulta, su decisión será recurrible ante el Tribunal Estatal Electoral de acuerdo a lo que dispone esta Ley.

ART. 6.- Para que un acto o decisión sometida a plebiscito a solicitud de los ciudadanos pueda revocarse, se requiere una votación emitida del 10% 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.

ART. 7.- Los electores se limitarán a votar por un "si" o por un "no" el acto o decisión de gobierno sometido a su consideración.

TÍTULO TERCERO

DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO

ART.8.- Se entiende por la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, el procedimiento por el cual los ciudadanos del estado, los distritos, municipios, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente.

ART. 9.-La solicitud para promover la revocación de un funcionario público electo mediante el voto, podrá presentarse tan pronto como haya transcurrido una tercera parte del período que para cada caso establezca la Constitución Política del Estado.

ART. 10.- La solicitud de revocación deberá estar suscrita, cuando menos por el 10 por ciento de los ciudadanos del Estado, el distrito o el municipio, según se trate de remover respectivamente, al gobernador, los diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores.

ART. 11.-La solicitud para promover la revocación de un funcionario público electo mediante el voto deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Dirigirse al Consejo Estatal Electoral
- b) Identificar al funcionario o funcionarios de elección popular. En este caso la solicitud deberá ir firmada por los ciudadanos y

acompañada de copias certificadas de ambas caras de su credencial de elector para votar.

- c) La cusa o causas por virtud de las cuales inician el proceso de revocación Para este efecto los iniciadores del proceso deberán invocar las causas previstas en la legislación aplicable: en el caso del gobernador y diputados en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero para la procedencia de juicio político y en los casos de presidentes municipales, síndicos y regidores, en la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Guerrero.

ART. 12.- Si la solicitud no cumple con los requisitos señalados en el artículo 11, el Consejo Estatal Electoral, de oficio la declarará improcedente. Si el Consejo Estatal Electoral no acuerda y determina su procedencia en el plazo a que se refiere el artículo 5, la solicitud se considerará aceptada.

ART. 13.-Una vez admitida la solicitud se ordenará la consulta de inmediato, de acuerdo a los siguientes plazos:

- a) Si afecta al gobernador del Estado dentro de los 60 días posteriores a dicha declaración.
- b) Si afecta a uno o más diputados, dentro de 45 días posteriores a dicha declaración.

- c) Si afecta a un presidente municipal, regidor o síndico dentro de los 30 días posteriores a dicha declaración.

ART. 14.- El voto será libre y secreto. 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.

ART. 15.- El Consejo Estatal Electoral efectuará el computo de los resultados y ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado, ya sea que haya o no procedido ésta.

Para el caso de que la revocación haya sido rechazada, o bien haya procedido, las partes, según corresponda, podrán impugnar el fallo.

Si se impugnan los resultados, de ello conocerá la Sala Central del Tribunal Electoral del Estado; por lo que el Consejo Estatal Electoral, acatará el resultado de la sentencia dada por el tribunal.

Una vez que se haya resuelto jurisdiccionalmente, se notificará al Congreso del Estado para que proceda a nombrar al sustituto de acuerdo al procedimiento que marque la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Respecto de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral del Estado de Guerrero, se debe modificar el artículo 44, para quedar como sigue:

ART. 44.- En el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales y durante la etapa de preparación del proceso electoral, el recurso de apelación será procedente para impugnar:

I.- Los actos o resoluciones del Consejo Estatal Electoral, ***incluyendo la resolución que resuelve la revocación o no del mandato popular.***

En mérito de lo anterior, me permito formular las siguientes:

CONCLUSIONES

1. En Guerrero no podemos estar ajenos a la transición democrática que vive actualmente el país y por consiguiente, es necesario que se realice una reforma a nuestra Constitución que allane el camino hacia este propósito.
2. El marco normativo actual carece de aspectos sustantivos propios del avance político democrático, tales como la figura de **revocación de mandato**
3. Las diferentes formas de participación ciudadana, han sido resultado de la exigencia creciente de la ciudadanía por participar en la toma de decisiones y por ello se encuentran establecidas en la mayoría de las legislaciones de las entidades federativas y su alcance y contenido varía de acuerdo a las condiciones históricas, políticas, sociales y geográficas de cada Estado.
4. Los mecanismos de participación ciudadana, son la manifestación directa y auténtica de la voluntad popular, así como una relación directa entre poderes y electores, con efectos educativos, profundizando en la cultura política, y legitimando los ordenamientos o actos de poder.

5. El problema a que se enfrentan estas formas de participación ciudadana es su no consolidación, además de que establecen su procedimiento en una Ley Reglamentaria y en la mayoría de los Estados, donde se prevén estas figuras, no se han dictado las leyes reglamentarias respectivas. Se tienen que considerar los aspectos básicos para contar con una legislación adecuada, señalando los supuestos en los que puede proceder la revocación; representantes o autoridades que pueden ser sujetos de revocación; órgano facultado para invocarlo así como para organizar el procedimiento y calificar el resultado y; número de ciudadanos que se requiere como mínimo para que la revocación proceda.

6. La **revocación de mandato** puede ser un instrumento útil para garantizar y decidir sobre tres elementos esenciales de nuestra democracia: la representatividad, la legitimidad y la confianza en los mandatarios.

7. Se considera que con la aprobación de esta figura se fortalece el poder ciudadano y al mismo tiempo se contra resta el monopolio de los partidos políticos; pues si bien es cierto que éstos son los únicos vehículos de acceso al poder, también lo es, que no son las vías para sostener en él, a los malos gobernantes, toda vez que son los ciudadanos los que pueden decidir la permanencia en el cargo o no de aquél que haya incurrido en violaciones a la ley, o que por su actuar, u omisiones, haya perdido la confianza de la mayoría de la población.

8. La **revocación de mandato** es una de las instituciones, además del plebiscito; el referéndum y la iniciativa popular, que alienta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos fundamentales del estado, ello significa el fortalecimiento del control popular sobre el gobierno.
9. Esta figura permite a los ciudadanos corregir fallas de los sistemas y fortalece el poder ciudadano, ya que no solo participa al momento de emitir su sufragio, si no que mantiene un control permanente.
10. Resulta un eficaz antídoto contra políticos que a través de la propaganda preelectoral, sorprenden al electorado y logran su confianza efímera, suficiente para ganar la elección pero que pronto se difumina ante la ausencia de resultados y de una conducción errática del gobierno.
11. La **revocación de mandato** tiene la función de resolver una crisis de gobierno, destituyendo al detentador de la autoridad cuando la sociedad se ve afectada por un poder irracional que ataque el sistema democrático, abuse del poder o incumpla con sus responsabilidades.
12. Puesto que en el régimen presidencialista local no existe la responsabilidad de los funcionarios ante el poder legislativo, ha llegado el momento, considero, de que se establezcan mecanismos, accesibles a los ciudadanos, para la remoción de

los malos gobernantes, debiendo quedar claro que, si la democracia participativa se quiere útil al desarrollo del Estado, tiene que diseñarse fundamentalmente para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad; por tanto los requisitos deben limitar y garantizar, desalentando dinámicas tumultuarias de grupos sin representatividad, que no paralicen las tomas de decisión y que no den lugar a las simples ambiciones personales. De ahí que un elemento esencial radique en el umbral mínimo, no debe ser por debajo de lo establecido por la ley para no alentar que cualquiera, en cualquier momento, haga que se ponga en marcha el mecanismo de revocación.

13. En el complejo proceso de transición local que deberá en breve tiempo iniciarse en Guerrero, la adopción de formas de democracia semidirecta, entre ellas la que esta tesis plantea, es necesaria; además de dar cabida a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, puede convertirse en una poderosa fuente de consenso social, capaz de legitimar al régimen político y de estabilizarlo, lo que podría hacer la diferencia entre el conflicto y la estabilidad, entre la desintegración y la cooperación.
14. La revocación es un instrumento que permite fiscalizar el poder político para evitar el abuso en que pueden incurrir sus representantes, que el proceso democrático no se limite a la emisión del voto y lograr una participación activa y efectiva, involucrando al ciudadano en la toma de decisiones y en la

destitución de los gobernantes. Debe ser, considero, un instrumento de ética política viable en los casos de abuso de poder.

Es así como supongo podrán establecerse adiciones y reformas a los ordenamientos señalados que garantizaría una verdadera participación de la ciudadanía como principal garante en la efectividad y productividad de su voto.

La única Constitución Estatal en donde sí se contempla la figura de **revocación de mandato** es en la de Chihuahua.

Las reflexiones anteriores, me llevan a concluir que poco a poco se están diseñando los sistemas electorales municipales, sin embargo, sigue faltando voluntad política por parte de las autoridades en todos los niveles para que se concrete en las Constituciones locales y en las leyes reglamentarias, la instrumentación de las figuras de participación ciudadana, que han sido objeto del presente trabajo.

Para garantizar la eficacia de esta noble institución se requiere por lo menos, de dos condiciones:

La primera, que la solicitud esté delimitada con reglas claras para evitar el abuso de aquellos que sin representar un importante porcentaje de ciudadanos, cuentan con grupos de choque compactos y clientelares que no tienen como objetivo el control del gobernante, sino más bien el chantajearlo.

La segunda, que los ciudadanos asuman su función y reivindiquen su participación libre. En política, se ha expresado que existe una sumisión histórica de muchos mexicanos. De igual forma en Guerrero, sobretodo con los “políticos del sistema”, existe un sentido de obediencia y sometimiento al gobernante, eso, junto con intereses personales de conveniencia y circunstancia, deviene en actitudes de sumisión.

Manuel Aragón, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid ha señalado que la libertad de los ciudadanos sólo puede garantizarse si el poder se encuentra limitado.

Siguiendo este apuntamiento debemos señalar que las limitaciones sólo pueden ser efectivas, si están garantizadas, esto es, si van acompañadas de los correspondientes instrumentos de control. En este caso, me parece que la institución de **revocación de mandato**, debe entenderse, como un control ciudadano que limita el poder.

BIBLIOGRAFIA

1.-AGUILAR CAMÍN Héctor / MEYER Lorenzo, A la sombra de la Revolución Mexicana, Novena Edición, Editorial Cal y Arena, México, 1993.

2.- ARAGON Manuel, Dinámica entre los Poderes del Estado, Editorial, Arazandi 1998.

3.-ARBLASTER Anthony, Democracia, Editorial Patria, Cuarta Edición, México 1992

4.- ARTEAGA NAVA Elisur, Derecho Constitucional, Colección Jurista Latinoamericanos, Oxford University Press- Harla, México, 1998.

5.-BATIZ VAZQUEZ Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Editorial Oxford, México, 1999.

6.- BARTRA Armando, Compilador, Crónica del Sur, Tercera Edición, Ediciones Era 2000 México, 2000.

7.-BERLIN VALENZUELA Francisco, Derecho Electoral, UNAM Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores Tesis Doctoral, México, 1980.

8.- BOBBIO Norberto, Las Teorías de las Formas de Gobierno , en la Historia del Pensamiento Político, Segunda Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 1985.

9.- CARBONELL Miguel, Constitución, Reforma Constitucional, y Fuentes del Derecho Mexicano, Editorial UNAM, 1998.

10.-CARPIZO Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Décimo Tercera Edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1987.

11.-CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales, Tercera Edición, Editorial UNAM, México, 1980.

12.-CARPIZO Jorge, ¿Sistema Presidencial o Parlamentario? Décimo Quinta Edición, Editorial UNAM, México, 2000.

13.-CORDOVA Arnaldo, La Revolución en Crisis, Editorial Cal y Arena, Séptima Edición, México, 1995.

14.- COSÍO VILLEGAS Daniel, El Sistema Político Mexicano, Editorial, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972.

15.-DUVERGER Maurice, Instituciones Políticas y Derecho, Barcelona, 1970

16.-FIX- ZAMUDIO Héctor, VALENCIA Salvador, Derecho Constitucional Mexicano Comparado, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

17.-HARIOU Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, Segunda Edición, Editorial Reus, Madrid, 1972.

18.-LOPEZ VILLAFANE Víctor, La Formación del Sistema Político Mexicano, Novena Edición, Editorial Siglo XXI, México.1989.

19.-MARVAN LABORDE Ignacio, ¿Y Después del Presidencialismo? Tercera Edición, Editorial Océano, México, 1997.

20.-MAQUIAVELO Nicolás, El príncipe, Editorial, Porrúa, Décimo Primera Edición, 1993.

21.-MENDOZA BERRUETO Eliseo, El presidencialismo Mexicano, Editorial, Fondo de Cultura Económica, Quinta Edición, México 1996.

22.-NOHLEN Dieter, Régimen Político y Consolidación Democrática en América Latina, Décima Segunda edición, Editorial Capel, México, 1990.

23.-PEREZ ROYO Javier, Curso de Derecho Constitucional, Décimo Primera, Editorial Marcial Pons, España, 2000.

24.-REYES SALAS Gonzalo, Sistemas Políticos Contemporáneos, Cuarta Edición, Editorial Oxford, México, 1999

25.-SARTORI Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Segunda Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico1996.

26.-SAVATER Fernando, Política para Amador, Editorial Ariel, S.A, Madrid 1992.

27.-SERRA ROJAS Andrés, Ciencia Política, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

28.-TOURAINÉ Alan, ¿Podremos Vivir Juntos? Editorial, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México ,1997

29.-TOURAINÉ Alan ¿Qué es la democracia? Décima Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000

30.-VERGOTTINI Giuseppe, Derecho Constitucional Comparado, Quinta Edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1983.

31.-WOLDENBERG José, BECERRA Luis, La Mecánica del Cambio Político en México, Ediciones Cal y Arena, México 2000.

LEGISLACIÓN

1.-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A 132ª Edición, México 2001.

2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Editorial Porrúa, México 2002

3.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO ,Editorial Códigos y Leyes Nueva Luz, Primera Edición, México 2003

4.-CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO, Editores Acopa, Segunda Edición, México 1992.

5.- LEY DE SISTEMAS DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO, Editores Acopa, México, 2002.

HEMEROGRAFÍA

1.- ALVAREZ A. Ricardo, Democracia Directa, Año XVII, Quórum, Num. 53 Enero –Febrero, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México 1998.

2.- BOBBIO Norberto, Diccionario de Política, Tomo II, Pág1183, México siglo XXI, México ,1991.

3.-ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XV, Editorial bibliográfica Argentina, Buenos Aires ,1981

4.-MEYER Lorenzo, las presidencias fuertes, El Caso de la Mexicana, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 13, Madrid. Septiembre-
Noviembre de 1992.

5.-MOLINER Maria, Diccionario de Uso de Español, Editorial Gredos S.A
Madrid, 1977.

6.-PRUD' HOMME Jean Francois, Consulta Popular y Democracia Directa,
Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Democrática, IFE,
Núm. 15 México 1997

7.-SALAZAR Luis, WOLDENBERG José, Principios y Valores de la
Democracia, Cuadernos de Divulgación de la cultura Democrática, 1995.

INTERNET

1.- CORDERA Rolando, Dirección de Internet, 2001,
www.rolandocordera.com.mx

2.- MEJÍA MORALES, Rosa Maria, Dirección de Internet,
www.iglom.iteso.com.mx