

LA PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO Y LA REVOCACIÓN DE MANDATO

EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR



Senador Eduardo Ramírez Aguilar

Eduardo Ramírez Aguilar es licenciado en Derecho, maestro en Derecho Constitucional y Amparo y doctor en Ciencias Políticas y Sociales; cuenta con un Master en Marketing Político por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente cursa una maestría en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

A los 23 años fue electo Síndico Municipal de Comitán. Ha sido Presidente Municipal de Comitán en dos ocasiones, la primera de forma interina en 2004, y posteriormente de 2008 a 2010. En 2012 fue electo Diputado Federal, y en 2013 fue nombrado Secretario de Gobierno del Estado. De 2015 a 2018 fue diputado y presidente del Congreso de Chiapas.

En 2018 fue electo Senador por Chiapas para la LXIV Legislatura. En 2020 el Pleno del Senado lo designó presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República para el tercer año de la legislatura.

Como Senador y al frente de la Comisión de Puntos Constitucionales ha impulsado reformas históricas como la reforma educativa de 2019, la creación de la Guardia Nacional, las reformas en materia de paridad de género, la incorporación de los derechos sociales a la Constitución y la revocación de mandato, entre otros.



La participación del Pueblo y la revocación de mandato

Eduardo Ramírez Aguilar



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**La participación del Pueblo
y la revocación de mandato**

Primera edición: enero de 2022

Eduardo Ramírez Aguilar®

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro,
Alcaldía Cuauhtémoc, 06020
Ciudad de México.

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA
PROHIBIDA SU VENTA**

INDICE

PRÓLOGO	7
Olga Sánchez Cordero	
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO PRIMERO	
1.1- ANTECEDENTES	17
1.1.1- Antigüedad clásica	17
1.1.2.- Periodo revolucionario	28
1.1.3.- Siglo XIX	32
1.2.- DEMOCRACIA	37
1.2.1.- Crisis de la democracia	43
1.2.2.- Nuevo entendimiento de la democracia	48
CAPÍTULO SEGUNDO	
2.1.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	55
2.1.1.- Revocación de mandato	58
2.1.2.- Mandato imperativo	60
2.1.3.- Referéndum y plebiscito	62
2.1.4.- Presupuesto participativo	64
2.1.5.- Iniciativa ciudadana	66
2.2.- EXPERIENCIAS COMPARADAS	69
2.2.1.- Francia	70
2.2.2.- Chile	71
2.2.3.- Suiza	72
2.2.4.- California	75
2.2.5.- Porto Alegre, Brasil	77
2.2.6.- Colombia	79
2.2.7.- Kerala, India	80

CAPÍTULO TERCERO

3.- MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO	85
3.1.- Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, del 14 de agosto de 1867	86
3.2.- Reforma a la Constitución de 2012 – consulta popular	93
3.3.- Reforma a la Constitución de 2019 – revocación de mandato	99
3.4.- Ley Federal de Revocación de Mandato	107
3.5.- Suprema Corte de Justicia de la Nación y las consultas populares	111
3.6.- Pueblos y comunidades indígenas	122
3.6.1.- Usos y costumbres de pueblos y comunidades indígenas	125
3.6.2.- Corte Interamericana de Derechos Humanos	133
CONCLUSIÓN	139
BIBLIOGRAFÍA	145

PRÓLOGO

Olga Sánchez Cordero

La participación del pueblo y la revocación de mandato de Eduardo Ramírez Aguilar, publicado por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, viene a inscribirse en la lista de obras que reflexionan sobre una palabra sobre la cual, aunque utilizamos constantemente en nuestra vida pública, desconocemos su significado histórico a profundidad: la democracia. A lo largo de este libro el lector encontrará las claves para comprender de mejor manera no solamente la historia de su ascenso como forma de gobierno, sino su importancia fundamental en el mundo contemporáneo.

El senador Ramírez Aguilar reflexiona sobre la democracia desde la mejor tradición socrática —recuperando la esencia misma de los *Diálogos* de Platón— en la que se apega a la filosofía política para preguntarse constantemente qué es la democracia y hacia dónde va. Indaga en los orígenes de la semántica para proyectar rutas hacia las cuáles el fenómeno democrático habrá de dirigirse en los próximos años. Pero quizá lo más importante del libro sea que pone los focos sobre el actor fundamental de la democracia: el pueblo. ¿Cuál ha sido el papel que ha jugado el pueblo a lo largo de los más de dos mil años de historia de la democracia? ¿Cómo ha evolucionado la participación de la ciudadanía y, sobre todo, cuáles serán las nuevas formas de incidencia política en los estados democráticos del siglo XXI?

En este libro no se aceptan respuestas definitivas, se analiza a la democracia y a la participación ciudadana como conceptos vivos que van cambiando conjuntamente y que se transforman constantemente dependiendo del contexto social e histórico en el que se estudien. Por ello, se recurre a las metodologías de la historiografía y la política comparada para analizar casos específicos como los de Francia, Chile, Suiza, Estados Unidos, Colombia, India y Brasil; pero de manera posterior, el libro centra su análisis, como no podría ser de otra manera, en México.

La historia de la democracia en México ha sido, sin duda, una carrera con obstáculos. Hemos enfrentado pasajes oscuros en los que la vida democrática

se puso en entredicho y en los que el autoritarismo se convirtió en una acción de gobierno. Las voces opositoras y todos aquellos que se atrevieran a cuestionar al poder oficial sufrían un destino cruel que todavía representa una herida abierta para el México contemporáneo. Por ello, pensar en la democracia tiene una vigencia relevante para toda sociedad mexicana contemporánea, porque para llegar a ella hemos tenido que enfrentar terribles momentos en los que definitivamente no había "libertad para el pueblo".

Pero acaso he obviado un elemento central del presente libro: ¿Cómo la participación ciudadana puede incidir directamente en la continuidad de un proyecto político cuando éste no arroja los resultados esperados? El trabajo del autor hace un repaso de la democracia participativa en México y otras regiones del mundo para averiguar la viabilidad de la revocación de mandato como una herramienta más de la ciudadanía para participar activamente en su gobierno.

El senador Ramírez Aguilar no solamente hace hincapié en esta historia de lucha, sino que centra sus esfuerzos en los actores sociales menos escuchados durante el antiguo régimen: los pueblos indígenas, los menos afortunados, los pobres, los menesterosos. Ellas y ellos también forman parte de nuestra democracia y tienen algo que decir.

En un momento histórico en el que México atraviesa una nueva transformación de su vida pública, el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, ha planteado que la revocación de mandato sea un derecho del pueblo de México. Ante todo, se trata de una apertura sin parangón para que las y los mexicanos accedan a sus derechos políticos.

Así pues, la figura de revocación de mandato existe en nuestro país desde el 20 de diciembre de 2019. Se define a la revocación de mandato presidencial como un derecho de la ciudadanía y lo concibe como un instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para concluir anticipadamente el desempeño del cargo presidencial a partir de la pérdida de la confianza.

En este contexto, *La participación del pueblo y la revocación de mandato* se convierte en una lectura obligatoria para todos aquellos que quieran saber más sobre la historia escurridiza de la palabra democracia, desde su origen hasta nuestros días, y hoy, mas que nunca, cobra una relevancia sin precedentes en nuestro contexto particular como país.

Ciudad de México, junio de 2021

INTRODUCCIÓN

La democracia atraviesa una crisis de legitimidad. Muchas son las causas, como su falta de eficacia para atender y solucionar los problemas reales de la gente, la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la impunidad y muchas otras que nos dejaron décadas de un modelo que privilegiaba los intereses personales y de grupo, por encima de los intereses públicos y de las mayorías. En esencia, esta crisis se encuentra en el núcleo central de nuestra democracia y es que durante décadas, gobernantes y representantes populares le dieron la espalda a su razón de ser: los ciudadanos. Más allá de la enorme distancia que ha habido entre representantes y representados, el sistema impedía de manera tajante la participación de las mayorías en la toma de decisiones colectivas. Es decir, negó la médula democrática que habita en el gobierno del pueblo.

La lucha transformadora es una realidad y ya rinde frutos. Uno de ellos es que la sociedad mexicana se comienza a empoderar como nunca antes en la historia de nuestro país. Y no se trata de cambios superficiales, sino de nuevas maneras de entender la relación entre el pueblo y su gobierno. Se dignifica a los ciudadanos, al hacerlos partícipes, como es su derecho, de los procesos de deliberación y discusión sobre los asuntos trascendentes y relevantes en el país. Se trata de que mexicanas y mexicanos nos hagamos dueños de nuestro futuro.

Y es que de eso se trata la Transformación de la vida pública de nuestro país, de cambiar las formas en que vemos lo público, a través de principios como la austeridad republicana, una nueva ética pública encaminada al servicio de la sociedad, la responsabilidad social, gobernar de forma transparente, abierta y con una constante participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Este libro tiene como propósito analizar el derecho de los ciudadanos a ser parte de los procesos de toma de decisión en asuntos de interés nacional. Se trata, claro está, de la democracia participativa y de los mecanismos de consulta popular y revocación de mandato. Ambas instituciones se encuentran en el centro de la participación política y, a través de su ejercicio, es que se nutre nuestra democracia.

El primer capítulo de este libro analiza los fundamentos de la antigüedad clásica de la democracia. En ese sentido, se hace un recorrido por las principales ideas sobre las formas de gobierno a partir de Platón, Aristóteles, Cicerón Polibio y las formas políticas en Atenas y Roma. Estas referencias no sirven únicamente para dar un contexto y analizar su vigencia histórica, sino que a partir de sus ideas, podemos pensar que la pregunta ¿quién debe gobernar?, ha sido una constante desde la antigüedad clásica hasta nuestros días.

El análisis da un salto temporal hasta llegar al conocido periodo de las revoluciones, que se refiere a la revolución francesa y la independencia de Estados Unidos, dos eventos que marcaron un cambio fundamental en el rumbo de la humanidad, sobre todo, porque a partir de entonces, se reconoció al pueblo como soberano. De ahí, se hace una breve reflexión sobre la forma en que las naciones latinoamericanas adoptaron el modelo de democracia

liberal y como es que de forma paulatina se reconocieron derechos sociales y de participación política.

Se aborda de manera directa el concepto de democracia y las razones por las que el modelo representativo está en crisis. En ese sentido, se analizan distintas teorías democráticas, como la deliberativa y agonial, así, lo que se intenta es señalar otras maneras de mirar el fenómeno democrático e incluso que es necesario reformular sus premisas, a partir de asumir con compromiso la pluralidad, la heterogeneidad y la participación ciudadana. Es decir, subrayar que la política ha sido secuestrada por unos pocos y refrendar el compromiso con lo político, como aquel espacio universal en el que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar de manera activa.

El segundo capítulo del libro se avoca a analizar la democracia participativa. En ese sentido, se reflexiona en torno a sus beneficios no solo a partir del mero reconocimiento al derecho a la participación política, sino a sus consecuencias. Una fundamental, es que la ciudadanía participe y sea escuchada, pero igual de importante son sus resultados que se manifiestan en el ejercicio de derechos humanos. Asimismo, se destacan los elementos institucionales más relevantes en materia de democracia participativa, como el mandato imperativo, la revocación de mandato, el referéndum y plebiscito, el presupuesto participativo y la iniciativa ciudadana.

Para ser efectiva, una teoría tiene que ser sometida al tribunal de la vida real. Por eso, se analizan experiencias exitosas de democracia participativa en otros países. Es el caso del referéndum en Francia y Colombia, el plebiscito en Chile, los distintos mecanismos de participación ciudadana en el Estado de California,

Estados Unidos, la democracia semidirecta en Suiza, el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, y la descentralización presupuestal en el Estado de Kerala, India. Se trata de algunos ejemplos en donde a partir de formas honestas de hacer política, se le ha dado participación a la sociedad, para que se hagan dueños de su propio destino.

En el tercer capítulo se analizan de manera directa los mecanismos institucionales de participación política en México, como la revocación de mandato y la consulta popular. Como antecedente, se hace referencia a la convocatoria a elecciones por parte del Presidente Benito Juárez en 1867 en el que, además de la elección presidencial misma, buscó someter a la voluntad de la mayoría una serie de cuestiones relevantes, como la reinstalación del Senado de la República o la elección de ministros de culto como diputados. Se trata de un referente fundamental en la democracia participativa de nuestro país.

En el mismo capítulo se examina el proceso constitucional del año 2012 por el cual se incorporó a la Constitución la figura de la consulta popular. Asimismo, se reseñan las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las cuáles se resolvió que no procedían las consultas en materia de representación proporcional, salario mínimo general vigente y reforma energética.

Especial mención merece el análisis de la reforma constitucional de 2019, con la que se ampliaron las premisas para la celebración de la consulta popular y se incorporó la figura de la revocación de mandato. Asimismo, se revisará la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que hace a la consulta popular para enjuiciar a expresidentes.

Asimismo, se abordarán los mecanismos de participación política de pueblos y comunidades indígenas de México. Esto, desde una perspectiva de usos y costumbres, es decir, bajo los principios de autogestión y autogobierno. Asimismo, Por estar vinculado a la materia, se hará referencia al derecho de consulta y la forma en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el ejercicio de ese derecho.

Este libro no es otra cosa que el afán de compartir mis reflexiones sobre la democracia participativa, sus instituciones y de manera particular la revocación de mandato. Es, al mismo tiempo, una invitación a pensar en las posibles formas distintas de hacer política. También es un compromiso hacia la gente, como Presidente del Senado de la República, a escuchar y dialogar en democracia.

Capítulo Primero

1.- ANTECEDENTES

1.1.- Antigüedad clásica

Durante siglos la humanidad ha tratado de responder a la pregunta ¿quién debe gobernar y cómo debe hacerlo? Muchos pensadores de distintas épocas, se han dedicado a tratar de encontrar no sólo la mejor forma de gobierno, sino, incluso, han intentado otorgarle un sentido propio dentro de la historia y su devenir. Es decir, echar un vistazo al pasado, para tratar de estructurar una secuencia lógica a la manera en que los seres humanos se han organizado en sociedad. Para dar una idea de la antigüedad de esas reflexiones, que han representado una continuidad en el pensamiento político como proceso histórico, resulta interesante aludir a Heródoto. En los Nueve libros de la Historia, refiere una conversación que sostienen los persas sobre el mejor régimen aplicable a su país. En esta charla, que habría tenido lugar a mediados del Siglo VI a. C., tres líderes persas, Otanes, Megabyzo y Darío, discuten sobre la forma de gobierno que se debería adoptar ante la muerte de Cambises. Merece la pena citar en extenso:

Aconsejábales Otanes, en primer lugar, que se dejase en manos del pueblo la suma potestad del Estado, y les hablaba en esta conformidad:

“Mi parecer, señores es que ningún particular entre nosotros sea nombrado monarca de aquí en adelante, pues tal gobierno ni es agradable ni menos provechoso a la sociedad avasallada... Quisiera se me dijese cómo cabe en realidad que, la monarquía, a cuyo capricho es dado hacer impunemente cuanto se le antoje, puede ser un gobierno justo y arreglado. ¿Cómo no ha de ser por sí misma peligrosa y capaz de trastornar y sacar de quicio las ideas de un hombre de índole justa y moderada, cuando se vea sobre el trono? La razón es porque la abundancia de todo género de bienes engendra insolencia en el corazón del monarca, juntándose ésta con la envidia, vicio común nacido con el hombre mismo... Más al contrario un estado republicano, además de llevar en su mismo nombre de *Isonomía* la justicia igual para todos y con ella la mayor recomendación, no da prácticamente en ninguno de los vicios y desórdenes de un monarca; permite a la suerte la elección de los empleos; pide después a los magistrados cuenta y razón de su gobierno; admite por fin, a todos los ciudadanos en la liberación de los negocios públicos...

Pero Megabizo, en el voto razonado que dio, se declaró por la oligarquía, favoreciendo a los grandes por estas razones: Desde luego, dijo, me conformo con el voto de Otanes, dando por buenas sus razones acerca de acabar con la tiranía; mas, en cuanto a lo que añadió a que pasases a manos del vulgo la autoridad soberana, en esto digo no anduvo acertado. Es cierto que nada hay más temerario en el pensar que el imperito vulgo, ni más insolente en el querer que el vil y soez populacho. De suerte que de ningún modo puede aprobarse que, para huir de la altivez de un soberano, se quiera ir a parar en la insolencia del vulgo, de suyo desatento y desenfrenado; pues al cabo un soberano sabe lo que hace cuando obra; pero el vulgo obra según le viene en mientes, sin saber lo que hace ni por qué lo hace. ¿Y cómo ha de saberlo, cuando ni aprendió de otro lo que es útil y laudable, ni de suyo es capaz de entenderlo? Cierra los ojos y arremete de continuo como un toro, o quizá mejor, a manera de un impetuoso torrente lo abate y arrastra todo. ¡Haga Dios que nos los persas, sino los enemigos de los persas dejen el

Gobierno en manos del pueblo! Ahora debemos nosotros escoger un consejo compuesto de los sujetos más cabales del Estado, en quienes depositaremos el poder soberano. Vamos a lograr así dos ventajas: una, que nosotros mismos seremos del número de tales consejeros; otra, que las resoluciones públicas serán las más acertadas, como debe suponerse siendo dictadas por hombres de mayor mérito y reputación.

Tal fue el voto dado por Megabizo Darío, el tercero en hablar, votó en esta forma: Bien me parece lo que tocante al vulgo acaba de decir Megabizo, pero no me parece bien lo que mira a la oligarquía; porque de los tres gobiernos propuestos, el del vulgo, el de los nobles; y el de un monarca, aun cuando se suponga cada cual en su género el mejor, el de un rey opino que excede en mucho a los demás. Y opino así, porque no veo que pueda darse persona más adecuada para el gobierno que la de un varón en todo grande y sobresaliente, que asistido de una prudencia política igual a sus eminentes talentos, sepa regir el cuerpo entero de la monarquía de modo que en nada se le pueda reprender, y tenga asimismo la ventaja del secreto en las determinaciones que fuere preciso tomar con los enemigos de la corona. Paso a la oligarquía, en la cual, siendo muchos en dar pruebas de valor y en granjear méritos para el público, es consecuencia natural que la misma emulación engendre aversión y odio de unos hacia los otros; pues queriendo cada cual ser el principal autor y como cabeza en las resoluciones públicas, es necesario que den en grandes discordias y mutuas enemistades; que de las enemistades pasen a las sediciones de los partidos, y de las muertes a la monarquía, dando con este último una prueba real de que es éste el mejor de todos los gobiernos posibles. ¿Qué diré del estado popular, en el cual es imposible que no vayan anidando el cohecho y la corrupción en el manejo de los negocios? Adoptada una vez esta lucrativa iniquidad y familiarizada entre los que administran los empleos, en vez de odio no engendra sino harta unión en los magistrados de una misma gavilla, que se aprovechan privadamente del gobierno y se cubren mutuamente por no quedar en descubierto ante el pueblo. De este modo suelen andar los negocios de

la república, hasta tanto que un magistrado les aplica el remedio y logra que el desorden público cese y acabe. Con esto, viniendo a ser objeto de la admiración del vulgo, ábrase camino con ella para llegar a ser monarca, dando en este una nueva prueba de que la monarquía es el gobierno más acertado.¹

Más allá del contexto histórico de Persia en tiempos de Darío y las guerras médicas, en el cual se desarrolla la historia de Heródoto, esta extensa cita permite reflexionar sobre las concepciones que existían entonces, tanto como ahora, sobre la mejor y más virtuosa forma de gobierno. Cabe resaltar que las nociones que se expresan sobre la democracia, el gobierno del pueblo frente al gobierno de los mejores, oligarquía y después denominada aristocracia y la monarquía, siguen siendo vigentes en sus nociones centrales, y no es otra cosa que la pertinencia, sustentada en la igualdad, de la participación del pueblo en las decisiones colectivas.

Esta plática, es un referente muy relevante para entender el esquema de pensamiento de la antigüedad respecto al entendimiento que se tenía sobre el gobierno y la participación del pueblo en lo público. Ya desde esa época se delimitaron las nociones básicas de las tres formas de gobierno: el gobierno de muchos, de pocos y de uno solo. Así, para Otanes la mejor forma de articular lo público en la sociedad, es la *Isonomía*, es decir, el gobierno cuya base es la justicia igual para todos y en el control político por parte del pueblo. Para Megabizo es el gobierno de unos pocos, los mejores y los técnicamente capaces. Mientras que Darío propone y defiende el gobierno de una sola persona. En el fondo, lo que están proponiendo

¹ Heródoto, *Nueve libros de la Historia*, Porrúa, México, 2002, p. 175-177.

es una respuesta a la pregunta inicial, ¿quién debe gobernar y cómo debe hacerlo?

Interesante es también, que los interlocutores al tiempo que definen una postura política, demeritan las otras. Así, dice Norberto Bobbio al referirse a esa discusión que “el hecho de que cada constitución sea presentada como buena por quien la sostiene y como mala por quien apoya una de las otras dos, tiene como consecuencia que en el debate ya esté presente la clasificación completa, como será presentada por los pensadores sucesivos, de acuerdo con los cuales las constituciones no son tres sino seis, porque a las tres buenas corresponden tres malas sucesivamente”.² Es decir, ya en esta referencia lejana, escrita a principios del Siglo V, a. C., existía el germen de las formas clásicas, que perduran a la fecha, en que se entendió la manera en que se debe gobernar. De tal manera que la clasificación de las formas de gobierno, democracia, aristocracia y monarquía, ya se encontraba presente en el pensamiento de la humanidad desde ese entonces.

El primer experimento netamente democrático sucedió en Atenas. En ese sentido, dice Jean Touchard que, “la vida política de los griegos y –podría decirse– de la antigüedad clásica está enteramente condicionada por la existencia de la Ciudad, la polis, que desempeña en el universo político de los griegos la misma función que nuestros Estados modernos”.³ Esto es relevante por dos razones. En primer lugar, como se verá a continuación, el fenómeno democrático se presentó en un territorio delimitado y hasta cierto punto restringido, la Ciudad-Estado. Por otro lado, la estructura de la sociedad ateniense permitió no sólo la experimentación, sino la

² Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 2014, p. 17.

³ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, España, 2008, p. 27.

observación detenida y crítica de las distintas formas de gobierno que se practicaban en la época. Antes de referirme a los conceptos clásicos de la democracia, será interesante hacer mención a las ideas de Platón, Aristóteles y Polibio respecto a las formas de gobierno.

Para Platón existían seis formas de gobierno. En *La República o de lo justo*, dice que “el primero y más alabado es el de Creta y Lacedemonia⁴. El segundo es la oligarquía, gobierno sujeto a gran número de males. El tercero, enteramente opuesto al segundo, y menos estimado que él, es la democracia. Viene finalmente la tiranía, que no se parece a ninguno de los otros tres gobiernos, y que es la mayor enfermedad de un Estado”.⁵ Estas formas de gobierno son para Platón viciosas. Es decir, la timocracia, oligarquía, democracia y tiranía son corrupciones de la constitución ideal. Las dos restantes, aristocracia y monarquía son modelos a-históricos, es decir, que no suceden en su forma pura y virtuosa en la realidad y están más allá de la historia.

Para Platón todas las formas de gobierno y sus tipologías, tal y como las observó en la realidad, son malas. Digamos que es un pesimista. En ese sentido, para Platón “las formas de gobierno son seis, pero, de ellas, dos sirven para designar la constitución ideal y cuatro para designar las formas reales que se alejan en mayor o menor medida de ésta”.⁶ Las dos formas ideales son la monarquía y la aristocracia. Por ello, el gobierno de Esparta era para Platón el que más se acercaba a ese modelo. En tanto que la timocracia era una degradación de la aristocracia, porque se honraba más a los

⁴ Este régimen es el denominado timocracia bajo la cual se regía Esparta. La timocracia en estricto sentido es el gobierno por aquellos que tienen capital o propiedades. En la sucesión de formas de gobierno, la timocracia es la degradación de la aristocracia.

⁵ Platón, *La República o de lo justo*, Porrúa, México, 2003, p. 179.

⁶ Bobbio, *La teoría...*, op. cit., p. 23.

guerreros que a los sabios. El caso es que, a diferencia de Aristóteles y Polibio, Platón no alternaba formas virtuosas de gobierno con las corruptas en el devenir histórico de las Ciudades-Estado, sino que las sociedades estaban en descenso permanente, que iba de la timocracia (el más cercano al estado ideal), a la oligarquía, la democracia y la tiranía.

Aristóteles concibió la manera de organizar el gobierno, con el concepto *politeía*, que es entendido como constitución. Es decir, aquello que articula y estructura el ejercicio del poder en una sociedad. Dice en La Política que “la constitución de un Estado es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente la magistratura que es dueña y soberana de todo. En todas partes el gobierno de la ciudad es la autoridad soberana; la constitución misma es el gobierno”.⁷ Esta referencia es importante, ya que dota de contenido al concepto de soberanía y soberano, como aquel o aquellos quienes gobiernan y finalmente toman las decisiones públicas.

Así, para Aristóteles existen seis formas de gobierno que se suceden de manera virtuosa y corrupta. Las constituciones rectas son la monarquía, la aristocracia y la república (denominada también *politia*). Por su parte, las constituciones corrompidas son la tiranía, la oligarquía y la demagogia (a la que otras traducciones le denominan propiamente democracia). La diferencia entre las malas y buenas formas de gobierno, es que en las virtuosas quienes gobiernan velan por el interés público, mientras que en las malas, el poder se ejerce a partir del interés propio. A diferencia de Platón, Aristóteles consideró que existía una secuencia entre las formas

⁷ Aristóteles, *La Política*, Garnier Hermanos, Paris, 1920, p. 110.

constitucionales virtuosas y corruptas. Es decir, se sucedían una tras otra en una lógica de ciclos.

Para Polibio existen, al igual que con Aristóteles, seis formas de gobierno: reino o monarquía, tiranía, aristocracia, oligarquía, democracia y olocracia. La diferencia conceptual es que Polibio considera ya como forma virtuosa de gobierno a la democracia y su forma corrupta la olocracia. Por su parte, no es el interés común y público lo que distingue las formas buenas de las malas, sino que la nota distintiva está en el consenso frente a la fuerza. Es decir, Polibio considera que las constituciones virtuosas, ya sean reinos, aristocracias o democracias, dependen en buena medida de la restricción de la fuerza mediante el consenso. Y es aquí en donde se encuentra la novedad, en la denominada constitución mixta. Esta noción de gobierno mixto tiene como finalidad lograr estabilidad y evitar las modificaciones cíclicas y constantes en la constitución. En ese sentido, al referirse a Licurgo, el legislador espartano dice:

(...) en vez de instituir una constitución simple y dotada de una faz única, conjuntó simultáneamente todas las virtudes y peculiaridades de las mejores constituciones, con objeto de que ningún elemento, al desarrollarse más allá de lo debido, consumase el giro hacia su forma de degeneración innata. Al contrario, compensada la dinámica de cada elemento por los demás, ninguno de ellos se escoraría en una dirección ni tiraría con fuerza excesiva, sino que el cuerpo constitucional, equilibrado y contrapesado, resistiría una y otra vez los desajustes gracias al principio de la mutua nivelación: la arrogancia de la realeza se ve así frenada por temor al pueblo, que cuenta con atribuciones suficientes dentro de la constitución; el pueblo, a su vez, no osa despreciar a los reyes por temor a los gerontes,⁸ elegidos entre todos a causa de sus cualidades y tendentes siempre a alinearse con la justicia,

⁸ Gerontes eran los senadores espartanos y representaban el elemento aristocrático.

de suerte que si el apego a la tradición provoca mengua en un sector del componente constitucional, el apoyo y favor continuo de los gerontes hace que la parte menoscabada gane dimensiones y peso.⁹

Lo relevante en el caso de Polibio, es que introduce el equilibrio entre las tres formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. Lo hace a partir de la pregunta ¿quién debe gobernar? Y es en su ideal de constitución mixta, en donde los tres referentes principales de la sociedad clásica, gobiernan de forma tal que se contraponen y contrapesan recíprocamente. Se trata de un antecedente al principio de división de poderes. Pero no es correcto precisarlo en esos términos, ya que lo que hace Polibio es introducir en un solo esquema de gobierno a tres clases sociales, mientras que el principio constitucional de Montesquieu, incorpora la división de funciones para la correcta administración de la cosa pública. En la república romana los cónsules remiten a la realeza, el senado a la aristocracia y los tribunos, representantes del pueblo, a la democracia.

Estos breves antecedentes, permiten asumir que, a lo largo de la historia y con distintos grados de intensidad, dependiendo la época de que se trate, siguen siendo vigentes. Es decir, más allá de la concepción cíclica en las formas de gobierno por parte de Aristóteles y Polibio, o el pesimismo platónico, seguimos sin ponernos de acuerdo sobre la mejor forma de gobierno y más aún, sobre la participación del pueblo en las decisiones políticas, que es el objeto de este libro.

Ahora, antes de continuar, considero importante hacer mención a lo que se entendía por democracia. Más allá de su etimología como

⁹ Polibio, *Historia de Roma*, Alianza, Madrid, 2008, p. 585.

el gobierno del pueblo, basado en los vocablos de *demos* –pueblo y *kratos* –gobierno o poder, hay dos principios contrapuestos en la antigüedad clásica, que son *statis* y *eunomía*. El primero refleja una situación de conflictividad social derivada de la mercantilización extrema de la ciudad, por la cual aflora la división de clases y el espíritu de facción. Por lo que las posiciones políticas se extreman y radicalizan. Por su parte, el segundo término se refiere al buen orden de la sociedad, cuyo medio era la solución ordenada de las controversias y una convivencia pacífica y estable. Es decir, las formas de gobierno tendían a esa convivencia ordenada. En ese contexto, hacia mediado del Siglo V, a. C., durante el gobierno de Pericles, Atenas se conformó como una democracia. En esa época, la forma democrática de gobierno significaba, según Maurizio Fioravanti, lo siguiente:

Primacía absoluta de la asamblea de todos los ciudadanos atenienses para la asunción de las decisiones de relevancia colectiva; derecho de palabra y de propuesta dentro de la asamblea atribuido a todo ciudadano sin discriminación alguna; extracción por suerte de los cargos públicos y las magistraturas, comprendidos los tribunales, de nuevo sobre el presupuesto de una igualdad absoluta entre los ciudadanos, de tal manera que todos son considerados como dignos de acceder incluso a los mas altos cargos; alternancia anual de los gobernantes, que compromete en la responsabilidad de gobierno a la parte más tenaz posible de la ciudadanía; obligación de los mismos gobernantes de rendir cuentas públicamente.¹⁰

Es de destacarse que el concepto de democracia clásica, se sustenta en dos principios o pilares fundamentales. Por un lado, la igualdad de los ciudadanos y, por el otro, el derecho reconocido a la

¹⁰ Fioravanti, Maurizio, *Constitución, de la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2007, p. 17-18.

participación política sin distinciones. A esto, hay que agregar la responsabilidad que genera la ostentación de un cargo público frente a la ciudadanía. En esa medida es que los cargos se asumían por sorteo, ya que se entendía que todos los ciudadanos tenían el mismo derecho para ejercerlo.

Una noción similar sostuvo Cicerón y su concepto de *res publica*. *Res* es el pueblo, siempre que se contemple pueblo no como “toda multitud de individuos agregados de cualquier manera, sino sólo aquella que está reunida sobre la base de un consenso sobre el derecho y de una comunidad de intereses”.¹¹ Cicerón otorga un grado superior a la noción de colectividad democrática, en la medida en que el pueblo, es decir, la unión de ciudadanos, será tal siempre que tengan una finalidad común. Incluso incorpora un concepto de legitimidad que se traduce en el consenso sobre el derecho. Cicerón fue un conciliador o un moderado, incluso. De ello, su propósito era la moderación a través del justo medio y en esa medida, postulaba, al igual que Polibio, la forma mixta de constitución.

Ahora, esta noción de igualdad y libertad, debe ser matizada en su contexto histórico, ya que el concepto de ciudadanía estaba restringido y limitado. Esto vale tanto para Atenas como para Roma, en relación a la existencia de esclavos. En ese sentido, “los esclavos son los que permiten a la Ciudad antigua mostrarse tan exigentes con los ciudadanos: la vida política intensa, esa continua movilización cívica del ágora o del Campo Marte, sólo es posible para hombres ampliamente liberados de cualquier otra preocupación”.¹² Es decir, la libertad del ciudadano así como el florecimiento de ideas y las artes, en buena medida se debió a que, la

¹¹ Cicerón, *Tratado de la República*, Porrúa, México, 2013, p. 25.

¹² Touchard, op. cit., p. 29.

estructura de la sociedad clásica se soportaba en una enorme masa de personas no libres.

1.2.- Periodo revolucionario

Como fue referido en la introducción de este libro, el propósito de este capítulo es simplemente dar un contexto histórico y referencial al fenómeno democrático y, por lo tanto, deliberadamente se hace un salto histórico hasta llegar al periodo denominado de las revoluciones, cuyos eventos paradigmáticos y que de alguna u otra forma modificaron, o bien definieron, el entendimiento del Estado moderno son, la Independencia de Estados Unidos de 1776, su Constitución Política de 1787, y la Revolución francesa de 1789. En este apartado haré mención a su relevancia para la democracia. Esta aclaración es necesaria, porque estos procesos históricos representan rupturas en diversos procesos, que por sí mismos son relevantes y de enorme trascendencia para la humanidad en su conjunto y de forma particular, para las naciones latinoamericanas.

En ambos casos, su precedente conceptual más amplio es el del absolutismo y el crecimiento de la burguesía. Es decir, estos episodios implicaron la emancipación de una concentración del poder en manos del monarca. Lo revolucionario en estos casos fue el traslado, doctrinal y práctico, de la soberanía en la persona del Rey al pueblo, dando así vigencia al concepto histórico de soberanía popular. Es, desde entonces, el pueblo el que decide el destino de su sociedad. En ese sentido, “las revoluciones del fin del Siglo XVIII, primero la americana y después la francesa, representan en este sentido un momento decisivo en la historia del constitucionalismo,

porque sitúan en primer plano un nuevo concepto y una nueva práctica que están destinados a poner en discusión la oposición entre la tradición constitucionalista y la soberanía popular”.¹³ Es decir, se trata de la instauración de los poderes constituyentes por medio de los cuales se dieron, franceses y estadounidenses, sus formas de gobierno.

Ahora, los orígenes de la guerra de independencia de Estados Unidos pueden ser localizados en la representación y la famosa expresión de *no taxation without representation* (no al pago de impuestos sin representación). Esto derivó del reclamo por parte de los estadounidenses en contra de la Corona británica de no imponer tributos si no existía la debida representación en el parlamento. De esa forma, en la Declaración de Independencia redactada por Jefferson se afirma que "los hombres poseen ciertos derechos inalienables: la vida, la libertad y la búsqueda de felicidad".¹⁴ Se trata de una apelación a los derechos naturales y a la consecuente responsabilidad del gobierno o el Estado, de defenderlos.

Si bien, el hito de la declaración de independencia está en el afamado *we the people*,¹⁵ no hay que olvidar que en esa época, la gente era una minoría blanca y propietaria. Es decir, los derechos estaban seriamente limitados y restringidos en ese entonces a las mayorías. En los documentos del Federalista, John Jay, Alexander Hamilton y Thomas Jefferson, hacen una defensa y promoción a la Constitución de Filadelfia. Ahí se puede observar con detalle sus posicionamientos en torno a la democracia.

¹³ Fioravanti, op. cit., p. 103.

¹⁴ Idem, p. 352.

¹⁵ El preámbulo de la Constitución de Estados Unidos dice: Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta, establecer justicia, asegurar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la libertad, proclamamos e instituímos esta Constitución para los Estados Unidos de América. (traducción propia).

Los primeros, Jay y Hamilton, defienden un poder concentrado y robusto, sustentado en la economía y la industria. Es decir, su visión del gobierno se basa en una democracia restringida y elitista. Por su parte, Jefferson soporta su visión política en una democracia más amplia, fundamentada en los derechos de los ciudadanos y la igualdad natural, así como en el contrapeso al poder. Se trata, quizás por primera vez en la historia, en que el capitalismo industrial y agrícola, se sintetiza con la democracia representativa. Lo que resulta de la independencia de Estados Unidos y de su propio poder constituyente como acto soberano de afirmación como unidad política y autogobierno, es una constitución democrática con un gobierno limitado y equilibrado en el ejercicio de las funciones que corresponden a los poderes públicos.

El caso francés es diferente, como no podía ser de otra forma, si sus antecedentes y contexto histórico, social y político, también lo eran. En esa medida, el proceso histórico que desencadenó en la Toma de la Bastilla el 14 de julio de 1789, es muy profundo y complejo. Para comprenderlo a cabalidad, en sus causas y consecuencias, sería preciso hacer referencia a las obras de Voltaire, Montesquieu, Rousseau y los enciclopedistas, que no es la finalidad de este apartado. Más aún, sería necesario elaborar sobre la influencia de esas ideas políticas y filosóficas, como precedentes directos de la acción revolucionaria. Su marco conceptual, como fue mencionado, era el absolutismo en manos del Rey borbón Luis XVI. En términos de Sieyès, la situación de Francia era una de privilegios, entendidos como “una dispensa para el que lo obtiene y un desaliento para los demás” y sigue diciendo, “los privilegios, sin distinción, tienen ciertamente por objeto dispensar de la ley u

otorgar un derecho exclusivo a algo que no está prohibido por la Ley”.¹⁶

Ante la crisis social, política y económica que atravesaba Francia, se realizó la convocatoria a los Estados Generales, que representaban la composición de cada estamento o clase social. Esta convocatoria marca el inicio, o el culmen, de un proceso en el cual se buscó eliminar los privilegios de clase y las desigualdades que existían en la época. Es por ello, que en los Estados Generales, que a la postre decantó en la Asamblea Nacional, se concibió el germen de la “creación de una constitución integralmente nueva, fundada sobre la permanente fuerza soberana del pueblo, de la nación”.¹⁷ En esto radicó esencialmente la revolución, en estatuir al pueblo como soberano: ¿Pero qué pueblo? El definido como el Tercer Estado, que se componía del campesinado y la pequeña burguesía, es decir, por toda la sociedad que, por definición, no tenía privilegios, como el clero y la nobleza. En esa medida, todo el pueblo es el Tercer Estado y de ellos es la soberanía. Así, dice el propio Sieyés que “una nación es independiente de toda forma; y de cualquier forma que quiera, basta con afirmar su voluntad para que todo derecho positivo se interrumpa ante ella como ante el origen y el dueño supremo de todo derecho positivo”.¹⁸ Es decir, no se trata de una soberanía cosmética y simbólica, sino que es realmente el pueblo su dueño absoluto y con capacidad de decisión sobre su futuro.

Es en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde se materializa la aspiración revolucionaria de reconocer igualdad de derechos y que la finalidad del Estado es su protección. Más aún, en su artículo tercero se

¹⁶ Sieyés, Emmanuel, *Ensayo sobre los privilegios*, Alianza, Madrid, 2008, pp. 49 y 50.

¹⁷ Fioravanti, op. cit., p. 112.

¹⁸ Sieyés, Emmanuel, *¿Qué es el tercer estado?*, Alianza, Madrid, 2008, p. 147.

reconoce que “El principio de toda Soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni ningún individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella”. Con esto, se instituye política y jurídicamente el principio de que todo poder, para ser legítimo, debe dimanar del pueblo. Asimismo, queda de forma permanente en la historia, más allá de las consecuencias que este proceso revolucionario tuvo para la humanidad, que el respeto a los derechos de las personas, tanto como sus garantías, son la finalidad del poder.

En ese sentido, la Independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa nos legaron un principio de enorme importancia, que no es otra cosa que la igualdad cifrada en la libertad y el hecho de que todo poder, para ser legítimo, debe provenir del pueblo. Es este el antecedente de la democracia moderna. No sólo en la medida en que a partir de estos procesos, sobre todo en Estados Unidos, las formas democráticas de gobierno comenzaron a cobrar vigencia, sino que además de derrocar al poder absoluto, impregnaron de tal forma el pensamiento político, que desde entonces, cuando menos en occidente, la forma ideal de gobierno, aquella aspirada por griegos y romanos, es el de las mayorías. Veremos en el siguiente apartado, que su formulación es simple, mientras que su ejecución es mucho más compleja.

1.3.- Siglo XIX

Acompañado al proceso histórico de las revoluciones, el liberalismo como doctrina política fue cobrando auge en la forma de comprender los derechos de las personas y su ejercicio, incluso, en

la manera en que los gobiernos conducían los intereses públicos. Así, tenemos que la denominada modernidad impulsó el sistema capitalista bajo la idea de libertad económica, al mismo tiempo que reconoció, con muchas limitaciones, los derechos civiles de los ciudadanos. Fue bajo ese esquema, en que se soportó el liberalismo latinoamericano del Siglo XIX.

Tras la independencia de Estados Unidos y la Revolución francesa, se gestaron los gérmenes de los movimientos independentistas en América Latina. Sus orígenes son diversos y se pueden encontrar en razones económicas, políticas, sociales y hasta constitucionales. Aun así, es un hecho que los procesos revolucionarios y sus implicaciones en cuestiones como autogobierno y soberanía, resultaron determinantes en la forma en que las sociedades americanas observaron su relación ante los poderes dominantes, de manera particular frente a la corona española. Un caso a destacarse fue el proceso de los movimientos autonomistas¹⁹ que se vivieron en España como consecuencia de la invasión napoleónica, que provocó el denominado juntismo y que desembocó en la Constitución de Cádiz, de talante liberal. Este movimiento constitucional suscitó que las distintas sociedades americanas se cuestionaran la naturaleza política y jurídica de los vínculos que las hacían permanecer sujetas a la corona. De ahí, se produjeron las rupturas que permitirían como consecuencia el surgimiento de naciones independientes.

A partir de este momento se puede hablar del primer constitucionalismo latinoamericano. La perspectiva que aquí analizaré, por ser relevante para la materia de este libro, es la forma en que el “pueblo”, es decir, la mayoría de ciudadanos, fue

¹⁹ Proceso histórico conocido como la Revolución liberal hispánica.

incorporado como agente de toma de decisiones en cuestiones públicas y colectivas, en el contexto del liberalismo democrático. Así, más allá de discursos y proclamas, puede decirse que en el comienzo del proceso de conformación de las sociedades políticas latinoamericanas, el poder efectivo fue concentrado en muy pocas manos, las élites, de tal forma que la gran masa mayoritaria fue relegada a un papel secundario, bajo altos niveles de desigualdad. Esto, bajo la idea de que la estabilidad social, política y económica requería precisamente que el poder fuera ejercido por pocas personas, para asegurar estabilidad constitucional y poder garantizar una nómina mínima de derechos políticos y civiles. Dicho de otra forma, el modelo político se soportó en libertades económicas, mientras que los derechos de participación fueron limitados y restringidos, en aras de conservar la independencia y propiciar estabilidad política. En ese período, como dice Roberto Gargarella, “el esquema institucional entonces defendido fue resultado del encuentro entre las dos principales fuerzas políticas de la época – liberales y conservadores– que en toda América Latina comenzaron a unir sus fuerzas, luego de décadas de sangrientos enfrentamientos entre los miembros de una y otra facción”.²⁰

Esta época se distinguió, desde una perspectiva netamente constitucional, por la restricción de la participación política, tanto en el ejercicio del voto activo como pasivo, es decir, limitaciones directas al ejercicio del sufragio, ya sea mediante requisitos de propiedad, edad, escolaridad o alfabetismo, género, entre otros. Asimismo, en perspectiva democrática, el poder fue excesivamente concentrado en la figura del titular del poder ejecutivo federal o

²⁰ Gargarella, Roberto, *Recuperar el lugar del “pueblo” en la Constitución*, en *Constitucionalismo progresista: restos y perspectivas*, Un homenaje a Mark Tushnet, Coord. Roberto Gargarella y Roberto Niembro Ortega, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2016, p. 19.

nacional. Es decir, el denominado hiperpresidencialismo característico de la región. Su lógica se asentó en que era necesaria la concentración del poder, para hacerle frente a invasiones extranjeras o levantamientos populares. En esa medida, la posibilidad de participación efectiva de la mayoría en la toma de decisiones públicas fue no sólo limitada, sino imposibilitada.

A lo anterior es necesario agregar que el liberalismo del Siglo XIX, que en buena medida tomó como modelo a la Constitución de Estados Unidos, implicó: el establecimiento de un sistema representativo; controles y contrapesos institucionales horizontales y no populares o mayoritarios; el establecimiento de un Poder Judicial contramayoritario, que expandió su propio poder, incluso por encima de las decisiones mayoritarias y, el difícil acceso a los medios de impartición de justicia.

De ello, el constitucionalismo latinoamericano adoptó un modelo liberal en el que los poderes como funciones se contrapesaban a sí mismos, con una institución ejecutiva concentradora del poder, con escasa participación mayoritaria y restringida en sus formas de intervención a lo electoral-representativo. Asimismo, se reconocieron derechos económicos amplios, pero se limitaron los sociales y políticos. Hacia finales del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX, el entorno político y económico hizo que el rostro del constitucionalismo se modificara, de tal forma que reconociera la conflictividad social que había sido relegada en los primeros años de formación de las naciones independientes.

En ese sentido, de forma progresiva se comenzaron a ampliar los derechos de participación política, sobre todo en el reconocimiento al sufragio universal. A su vez, México destaca en

esta progresión histórica, no sólo en la región latinoamericana sino en el mundo. Y es que, tras la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 fue la primera que reconoció de forma expresa una larga lista de derechos sociales. De manera particular en sus artículos 27 y 123, con lo que se inauguró el constitucionalismo social. Si bien, se reconocieron derechos tanto políticos como sociales, eso no se manifestó en cambios en torno a la organización del poder político y en la participación de las mayorías en la toma de decisiones. Así, lo que sucedió fue que “el extraordinario avance producido en América Latina desde comienzos del Siglo XX afectó centralmente a la sección de derechos, pero no la referida a la organización del poder”.²¹ Los campesinos y obreros entraron al texto constitucional por medio del reconocimiento de derechos sociales, pero no en tanto agentes activos en la toma de decisiones o con posibilidad de acceso al ejercicio del poder público. El ejemplo mexicano fue retomado por casi todos los países de la región en la primera mitad del Siglo XX.

Hacia finales del Siglo pasado y comienzos del presente, el constitucionalismo latinoamericano ha sido objeto de dos importantes transformaciones. La primera corresponde al reconocimiento de derechos denominados identitarios, como en el caso de poblaciones indígenas y afrodescendientes. Se hizo mención expresa de grupos excluidos usualmente de reconocimiento expreso de derechos, a partir de criterios de género, orientación sexual, entre otros. La segunda transformación, que se encuentra en el núcleo de esta obra, se refiere a la incorporación de mecanismos de participación directa, tales como el referéndum, plebiscito o la iniciativa popular. Se puede decir que existe una evolución en el

²¹ Idem, p. 30.

reconocimiento de derechos de participación política a las mayorías. Sin embargo, aún y cuando ha habido avances, es preciso indicar que “el poder judicial tendió a poner freno a los derechos sociales, como el poder político tendió a hacer lo propio con los nuevos derechos políticos”,²² con lo que perdieron eficacia como instrumentos de cambio.

En muy breves términos, este es el antecedente de la democracia en América Latina que, como se anotó, es hasta hace muy poco que mecanismos de participación directa han sido incorporados como instrumentos democráticos. Como se ha dicho, el propósito de este libro es reflexionar sobre esos mecanismos y su utilidad práctica para la vida democrática de México. Antes de analizarlos en sus méritos, será beneficioso hacer mención al concepto de democracia en sí mismo.

2.- DEMOCRACIA

Definiciones de democracia existen tantas, como modelos o estados actuales o pasados que de alguna u otra forma han implementado mecanismos de participación ciudadana como formas de legitimación del poder público. Una forma de distinguir a la democracia, es a partir de una primera categoría instrumental. Es decir, la llamada procedimental y sustantiva. La primera es aquella que pone el énfasis en los medios de elección de representantes populares. Es denominada también democracia electiva y, por supuesto, su nota sustantiva es la representatividad. Por ejemplo, sobre este modelo de democracia, Lipset y Lakin, la definen como:

²² Idem, p. 34.

Un arreglo institucional en el que todos los individuos adultos tienen el poder para votar, a través de elecciones libres y competitivas, para elegir al titular del ejecutivo y a las legislaturas nacionales.²³

Por otro lado, está la denominada democracia sustancial en la que, sin obviar los mecanismos de elección de representantes, pone el acento en el ejercicio de derechos humanos que permiten la activación o participación de la sociedad en la toma de decisiones del gobierno. Es decir, es relevante para esta forma de observar la democracia, los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, entre otros. Para tal efecto, está la definición de Robert Dahl y su concepto de poliarquía, que establece que la democracia puede ser identificada a partir de ciertos criterios o instituciones vigentes y efectivos en el Estado, que denomina participación efectiva, voto universal o equitativo, entendimiento ilustrado,²⁴ control de la agenda pública y inclusión de ciudadanos adultos.²⁵ En ese sentido, la poliarquía, para ser tal, requiere que los ciudadanos tengan la posibilidad de expresar sus preferencias políticas, de forma individual y colectiva, sin que éstas sean discriminadas. Lo que se permite siempre que se garanticen los derechos de expresión y asociación, la libertad de voto activo y pasivo, fuentes alternativas de información, elecciones periódicas y auténticas, y la presencia de instituciones que garanticen el ejercicio de esos derechos.

²³ Lipset, Seymour Martin y Lakin, Jason M., *The democratic century*, University of Oklahoma Press, Estados Unidos, 2004, p. 19. (traducción propia).

²⁴ Se trata de una traducción textual, que según Robert Dahl, implica la posibilidad de contar con la oportunidad de tener acceso a la información y conocer las distintas alternativas ideológicas y políticas vigentes en un momento determinado.

²⁵ Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale University Press, Estados Unidos, 2000, p. 37.

Estas dos aproximaciones a la democracia permiten, de forma preliminar, asumir la existencia de dos modelos. Aquel que se basa enteramente en la existencia de un proceso y el otro que sustenta sus premisas en la garantía de derechos para hacerla efectiva. Esta última se encuentra más cercana a los modelos constitucionales y liberales de la democracia, en cuanto a que, su estructura esencial se soporta en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos que presuponen la libre participación política. En este caso hay muchas teorías que se sostienen en esta estructura, bajo la cual la democracia tiene que garantizar el ejercicio de derechos humanos, sobre todo los de las denominadas minorías o grupos vulnerables.

Una de ellas, es la denominada garantista, que se contextualiza dentro del llamado Estado constitucional de derecho e implica, en muy resumidas cuentas, que los derechos humanos constituyen la “esfera de lo decidible que sí y lo decidible que no; y actúan como factores no sólo de legitimación sino también, y sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones”.²⁶ En esa medida, se trata de una concepción normativa de la democracia, en cuanto a que se imponen límites a aquello que pueden decidir las mayorías. Es decir, bajo la tutela de los derechos humanos, estos son fuente de legitimidad del derecho, por cuanto a qué no se puede decidir o a qué está obligado decidir el legislador, sino que implica una definición de contenido a la democracia procedimental. Así, además de comprender un límite a la mayoría democrática, también son su garantía. De esa forma, los derechos humanos son democráticos “porque aseguran el desarrollo y la existencia de las personas gracias a los derechos de libertad y de

²⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2010, p. 24.

igualdad, capaces por lo general de mantener estable el proceso democrático”.²⁷

Ahora, para identificar un régimen democrático, es necesario tener en cuenta que es indispensable partir de la premisa de que la participación debe estar sustentada en reglas de actuación, que conlleven una decisión sobre quién está legitimado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. En esa medida, Norberto Bobbio ofrece una definición de contenidos mínimos que debe tener una democracia, y es que este tipo de régimen:

"se caracteriza por la atribución de este poder (en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo... por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría... es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quiénes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de selecciones entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nace el estado liberal y se construyó la doctrina de derecho fuerte... Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente las reglas del juego: son las reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego."²⁸

La referencia anterior permite asumir dos cosas. Por un lado, que el procedimiento es relevante por cuanto hace al reconocimiento de la participación de la mayoría, como proceso y método. A su vez, que el reconocimiento de los derechos humanos, se encuentra en el

²⁷ Alexy, Robert, *Derechos fundamentales y estado constitucional democrático*, en *Neoconstitucionalismo(s)*, Coord., Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2009, p. 38.

²⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2014, p. 26.

núcleo central de la democracia liberal, al grado que no sólo deben ser consideradas las premisas esenciales de participación, sino que las permiten. De esa forma, es relevante considerar que desde la perspectiva a que se hace referencia, el liberalismo y la democracia son consustanciales. Esto, en tanto que, es el reconocimiento de los derechos humanos lo que permite el desarrollo de la democracia, como proceso y sustancia y, en segundo lugar, es el ejercicio de la democracia en sí misma, la que es garantía de esos derechos. Se trata de una relación de reciprocidad benéfica.

Para Maurice Duverger, las democracias liberales tienen como rasgos comunes el que “el poder político está basado en la teoría de la soberanía popular: los gobernantes son escogidos por medio de elecciones con sufragio universal, relativamente libres y sinceras... La estructura del gobierno se basa en el pluralismo político y en una cierta separación de poderes. Las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de libertades públicas: libertad de opinión, de prensa, de reunión, de asociación, de libertad religiosa, etc”.²⁹ Sin embargo, Duverger no se limita a definir la democracia liberal con sólo esos rasgos. Considera que las libertades políticas, presupuesto de la democracia, están limitadas por la existencia de fenómenos de dominación económica, que conllevan la imposición de un grupo social sobre otro. Es decir, que el liberalismo como modelo de Estado funciona sobre la premisa de estructuras capitalistas, por lo que dice que son en realidad “pluto-democracias”. Según el propio Duverger, las instituciones de las democracias liberales son la representación popular, complejos sistemas electorales, la presencia de partidos políticos, la separación

²⁹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España, 1996, p. 69.

entre el poder legislativo y ejecutivo y, el control del gobierno por parte del poder judicial.

Es complejo definir el concepto liberal que acompaña a la democracia, más allá de la presencia de instituciones y el reconocimiento de derechos. Esto es así, ya que el vocablo liberal es maleable, cambiante y usualmente utilizado para referirse a realidades distintas. Es decir, hay un liberalismo económico que implica instituciones como el libre mercado y competencia, que promueve el comercio internacional sin restricciones. También se entiende como una forma de gobierno que restringe el poder político del Estado, ya sea por medio del reconocimiento de los derechos humanos, o bien, a través de restricciones institucionales como pesos y contrapesos. Bien se puede decir, lo mismo que la democracia, que el liberalismo es tan voluble como experimentos liberales hayan existido.

Es pertinente decir que la democracia liberal y representativa se encuentra en crisis. Lo que no es exclusivo de México ni de nuestra región. Y esto se debe a muchos factores históricos, económicos, políticos y sociales. El punto es que hay una insatisfacción generalizada con la forma en que se conducen los asuntos públicos y ello tiene que ver con las condiciones materiales en que vive la gente y con fallas en las estructuras internas de la propia democracia, a lo que me avocaré en el siguiente apartado.

2.1.- Crisis de la democracia

Norberto Bobbio dice que existen tres decepciones o “falsas promesas”³⁰ del modelo democrático. Se trata del gobierno de los técnicos, el aumento del aparato y el escaso rendimiento. Cada una de estas decepciones implican una promesa incumplida. Y es así, según el politólogo italiano, porque los estados modernos requieren de elevados índices de conocimiento especializado para funcionar, lo que conlleva a una exclusión automática de grandes porciones de las poblaciones. Es decir, que las mayorías desconocen los elementos mínimos indispensables para la toma de decisiones. Por su parte, la complejidad en el gobierno y la dirección de asuntos públicos ha hecho una necesidad para los gobiernos de engrosar el aparato burocrático, lo que trae como consecuencia ineficiencia e ineficacia. Por último, no necesariamente consecuencia de lo anterior, pero relacionado, las democracias generan magros resultados para la vida cotidiana de las personas. Lo que dice Bobbio es que se trata de deficiencias consustanciales o naturales a la democracia, casi se podría decir que irremediables.

Si bien, se podría coincidir en que el modelo democrático, como cualquier otro, es imperfecto, la crisis por la que atraviesa no sólo se encuentra en las entrañas de su diseño, sino que también pasa por la forma en que se han articulado y materializado sus instituciones. Es decir, la manera en que se han aclimatado y tropicalizado de la teoría a la práctica. Para decirlo en breve, desde que el modelo liberal –representativo– democrático se impuso de forma definitiva al término de las guerras mundiales, es decir, que se convirtió en el modelo hegemónico de gobierno, hemos visto como

³⁰ Bobbio, *El futuro...*, op. cit., p. 41 y ss.

sus instituciones han evolucionado al grado que hoy se encuentran en serio desprestigio y degradación en sus formas. En este sentido, hemos llegado a lo que Buonaventura de Sousa Santos, ha denominado la doble patología, que consiste en: “la patología de la participación, sobre todo en vista del aumento dramático del abstencionismo; y la patología de la representación, el hecho de que los ciudadanos se consideraran cada vez menos representados por aquellos que eligieron”.³¹

Estas dos patologías generan distorsiones relevantes al concepto de soberanía popular. Por un lado, se ha dejado de lado, sino es que impedido la participación activa de la mayoría por medio de mecanismos efectivos de autogestión y autogobierno. El argumento que históricamente se ha dado, es que los estados modernos no serían gestionables por medio de instrumentos más directos de participación. Además, se ha pensado, que la apertura a formas de articulación ciudadana, puede generar inestabilidad social. Por el otro lado, el mecanismo representativo tiende a controlar la toma de decisiones en beneficio de las élites o los grupos en el poder, propiciando desafección de la mayoría por lo político y lo público.

En ese sentido, la democracia atraviesa por una crisis que tiene dos rostros. El primero, como modelo que legitima el ejercicio del poder público y el segundo, como forma de gobierno. Sólo el 48% de los ciudadanos latinoamericanos, según Latinobarómetro,³² apoya la democracia, por encima de cualquier otro sistema de gobierno. Es decir, la consideran preferible a cualquier otra forma de gobierno. Es un indicador muy delicado que un poco más de la mitad de la

³¹ De Sousa Santos, Buonaventura, *Democratizar la democracia, los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004, p. 35.

³² Informe 2018, Corporación Latinobarómetro, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

población de la región, no tenga confianza en un sistema que se funda en la libertad individual y la igualdad de las personas, como mecanismo para elegir a sus representantes.

La realidad de México es aún más extrema, porque según el informe, solo 38% de los ciudadanos cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Y el mismo porcentaje cree que es indiferente vivir bajo un régimen democrático que uno no democrático. Más aún, 11% considera que un gobierno autoritario puede ser preferible. La pregunta relevante es si los mexicanos estamos desencantados con la democracia en general o con la nuestra en particular.

Hay un hartazgo o frustración con la democracia. Tal vez sea comprensible, pero no justificable. Parte de esta crisis deriva precisamente del trinomio pobreza –desigualdad– privilegios y del agotamiento e incumplimiento del modelo económico. Hay un vínculo entre desempeño económico y valoración de lo público. Y es un enorme problema porque la legitimación de un sistema político, no jurídico sino social, depende en buena medida en que la mayoría de sus integrantes validen el fundamento del propio sistema. ¿Cómo tener una democracia sana sin demócratas?

Somos nosotros mismos los responsables de nuestra desconfianza en la democracia; nos lo hemos ganado a pulso. Hay una desafección íntima entre la política y la sociedad. Y la democracia parece no ser capaz de resolver los problemas inmediatos de las personas. Nos perdemos en las complejidades necesarias del proceso, sin ser capaces de enfrentar las angustias verdaderas.

La política, comprendida como el medio social de participación en lo público y el instrumento por el cual se resuelven

las diferencias colectivas, ha sido un espacio cerrado a las mayorías. Lo que de suyo es contra intuitivo, en tanto que la mayoría, sustentada en la igualdad y la libertad, es precisamente su causa fundamental. La representatividad como principio, que implica la delegación de la toma de decisiones de interés general, es sólo una buena intención, porque la norma es el interés personal o de grupo de quien la ostenta.

La alternancia democrática en el año 2000 fue más bien una ilusión y un juego de espejos, que no fue capaz de desmontar prácticas contrarias a su espíritu y, la desigualdad que persiste, pone en jaque sus fundamentos esenciales. Si bien es posible decir que la democracia electoral es hoy verdadera y que los votos, con algunas excepciones, valen y se cuentan, ese es sólo un factor de la ecuación. Los otros dos, la democracia sustantiva y su eficacia, se encuentran tiernas todavía. Porque la democracia no es sólo y únicamente sinónimo de jornada electoral, es, como ya decía, un sistema que implica un compromiso cotidiano con lo público y la participación. Y de ello, porque no es un fin, sino el medio de medios por excelencia, debe derivar en resultados tangibles que beneficien a la gente. En ello hemos fallado todos.

Una de los reflejos de esta crisis democrática se refiere a la llamada tecnocracia y a la participación del “pueblo” en el gobierno. Y es una discusión relevante y necesaria, en tanto que plantea el encuentro central entre “la política” y “lo político”. La primera entendida como un espacio exclusivo y excluyente del experto y el técnico, mientras que el segundo se refiere a la cualidad sustancial de la persona como integrante de una sociedad y capaz de participar en su toma de decisiones. El problema, como lo apunta Bolívar Echeverría, es que “la puesta en práctica de lo político pertenece en

calidad de monopolio al ejercicio de “la política”.³³ Es decir, que lo político está secuestrado por la política.

De un lado, quienes consideran que el ejercicio del poder público debe ser dejado a expertos, profesionales y técnicos y, del otro, quienes creen que las decisiones, cualesquiera que sean, deben ser tomadas a través del consenso de las mayorías. Es decir, que existe la capacidad implícita para tomar decisiones complejas. Sin importar la postura que se adopte, estas discusiones y planteamientos, son un reflejo de la imprecisión democrática que atravesamos y, sobre todo, del desencuentro que vivimos en cuestiones esenciales.

Si hay una crisis de la democracia. En primer lugar, porque no ha respondido a las demandas de la gente, y en ello, el Estado no ha cumplido con sus expectativas, su potencial y con sus responsabilidades. En vía de consecuencia, está en crisis porque la sociedad en su gran mayoría desconfía de ella como modelo y se produce un círculo vicioso en el que no es posible sostener instituciones democráticas, sin demócratas que las conduzcan.

Y derivado de esa crisis, que bien puede tener muchos más elementos que los aquí anotados, se hace necesario caminar a un nuevo entendimiento sobre la democracia y sus formas. Es decir, concebir una nueva forma de participación política que comprenda en su esencia a la mayoría de la sociedad.

³³ Echeverría, Bolívar, *Valor de uso y Utopía, Lo político en la política*, Siglo XXI, México, 1998, p. 77.

2.3.- Nuevo entendimiento de la democracia

El modelo tradicional de democracia liberal y representativa, “ha sido hostil a la participación activa de los ciudadanos en la vida política y, cuando la han aceptado, la han confinado al nivel local”.³⁴ Razones puede haber muchas, pero una de ellas se asienta en el argumento que, permitir la participación de las mayorías no es acorde con la realidad de los estados modernos, en particular con sus dimensiones y complejidad. En ese sentido, se alega que la participación directa era propia de estados pequeños, en donde los ciudadanos tenían la posibilidad real de inmiscuirse en las decisiones colectivas. Asimismo, como he mencionado, se argumenta que es tan complejo el aparato estatal y tan técnicas sus decisiones, que implicar a la mayoría de la sociedad sería un despropósito que derivaría en decisiones caprichosas, en el mejor de los casos. Esto tiene que ver, como en los orígenes, con la concepción elemental sobre quién debe gobernar, lo que conlleva necesariamente a la pregunta sobre quién debe tomar las decisiones públicas.

De la misma forma, la crisis democrática hay que mirarla a través de la lente de la democracia liberal y representativa, puesto que es ahí en donde en realidad se asienta. En la que podríamos decir, que ha ignorado la diversidad, la pluralidad y la deliberación. En ese sentido, es indispensable mirar a nuestra sociedad de forma más franca y honesta, en el entendido de que a partir de su propia composición, se reformulen sus premisas esenciales. Así, refiriéndose al Estado moderno, Luis Villoro dijo en su conferencia ¿El fin del indigenismo? que “la constitución de la nación es una y

³⁴ Idem, p. 61.

homogénea; se trata de una asociación política que tiene un poder único, así sea federal o central, pero único; que tiene un orden jurídico y una cultura únicos, aunque pueda tener variantes sobre un mismo territorio. Esta idea corresponde a la de un Estado-Nación homogéneo, en el cual no puede haber diversidades esenciales”.³⁵

Y es bajo esa perspectiva, que es fundamental para la democracia del Siglo XXI y para el proyecto transformador que comienza en México, asumir desde su base, las diversidades esenciales y la pluralidad que existe al interior de nuestra sociedad. Es decir, configurar un modelo en que esas diferencias sean reconocidas por el sistema político y normativo del país, con lo cual, se permita una participación sólida, congruente y permanente a los distintos integrantes que conforman la realidad social de México.

Así, la esfera pública debe ser un sitio en donde distintos sectores de la sociedad, sobre todo aquellos grupos que han sido relegados históricamente, como indígenas, afrodescendientes, obreros, campesinos, mujeres, personas con capacidades diferentes o de la tercera edad, entre otros, tengan la posibilidad de cuestionar las condiciones de desigualdad en que viven. En esa medida, dice Habermas que, “sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes de un discurso racional”.³⁶ Si bien, el discurso racional se refiere al sustento teórico del modelo de democracia deliberativa que propone Habermas y que no es el caso aquí hacer mención a él, lo destacable de su posición son dos cosas: por un lado, la integración de todos los componentes de la sociedad, como elemento de validez y legitimación de la toma de decisiones y, por el otro, que el proceso

³⁵ Villoro, Luis, *¿El fin del indigenismo?*, en Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, Instituto Nacional Indigenista, México, 1997, p. 35.

³⁶ Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms*, MIT Press, Cambridge, USA, 1995, p. 76.

en sí mismo, al cual acuden todos con libertad y en un plano de igualdad, permite garantizar tanto la pluralidad como la legitimidad misma. Así, “para ser plural, la política ha de contar con el asentimiento de esos actores en procesos racionales de discusión y deliberación. Por lo tanto, el procedimentalismo democrático no puede ser, como supone Bobbio, un método de autorización de gobiernos. Ha de ser, como muestra Joshua Cohen, una forma de ejercicio colectivo del poder político cuya base sea un proceso libre de presentación de razones entre iguales”.³⁷

Más aún, y sólo como referencia, Chantal Mouffe propone una teoría que va más allá de la mera deliberación como principio y fin, y sostiene en su modelo de democracia agonial, que “si aceptamos que las relaciones de poder son constitutivas de lo social, entonces la pregunta principal que ha de atender la política democrática no es la de cómo eliminar el poder sino la de cómo constituir formas de poder más compatibles con los valores democráticos”.³⁸ Esta visión es más honesta, y por lo tanto, podría considerarse extrema. Sin embargo, tiene un mérito democrático insoslayable, que es el hecho de que el poder como agente finito, no debe buscar limitarse o eliminarse. Más aún, no es acorde con la realidad humana y social, el eliminar las diferencias, sino más bien, propende a encontrar en el procedimiento, una forma de participación plural que permita a los puntos de vista divergentes, encontrar un espacio de reconocimiento mutuo y de decisión. Así, dice Mouffe, en relación a los fines de la democracia que,

El objetivo de la democracia no es que todo el mundo se ponga de acuerdo, hay posiciones irreconciliables. Critico a las tradiciones

³⁷ De Sousa Santos, op. cit., p 44.

³⁸ Mouffe, Chantal, *La paradoja democrática, el peligro del consenso en la política contemporánea*, Gedisa, España, 2016, p. 113.

teóricas que dicen que la política democrática busca consensos. Habermas indica que el consenso se busca a través de procesos deliberativos, argumentos racionales. Yo no coincido con él. La política tiene que ver con el conflicto y la democracia consiste en dar la posibilidad a los distintos puntos de vista para que se expresen, disientan. El disenso se puede dar mediante el antagonismo amigo-enemigo, cuando se trata al oponente como enemigo –en el extremo llevaría a una guerra civil– o a través de lo que llamo agonismo: un adversario reconoce la legitimidad del oponente y el conflicto se conduce a través de las instituciones. Es una lucha por la hegemonía.³⁹

En esa medida, la democracia puede ser agonal, en tanto que se reconozca la legitimidad del adversario para existir. Sin embargo, el punto que me parece interesante, más allá de si se está de acuerdo con un modelo deliberativo o el agonal, es que ambos ponen el énfasis no propiamente en el resultado, sino en el sistema institucional, como mecanismo para resolver esas diferencias, ya sea el consenso o la lucha por la hegemonía, lo que se pretenda. Es decir, la premisa esencial es que se reconozca el derecho de todos los ciudadanos, sobre todo de aquellos grupos vulnerables o históricamente excluidos, para participar en el proceso democrático, con pleno derecho y con facultad para avanzar en sus propios intereses y agendas.

Es desde aquí, que se considera que es indispensable transitar en un diálogo colectivo sobre el nuevo entendimiento de la democracia. Una que reconozca la pluralidad y la heterogeneidad de la sociedad mexicana, y en la que se garantice la participación política para todos y todas. En México hemos avanzado en el

³⁹ Mouffe, Chantal, *La democracia consiste en permitir puntos de vista*, entrevista por Mercedes López San Miguel, Página 12, 5 de septiembre de 2010, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-152631-2010-09-05.html>

reconocimiento de derechos políticos y mecanismos de toma de decisión social, que son indispensables en la nueva óptica democrática de la Cuarta Transformación. El propósito de esta contribución, es comprender su finalidad e importancia dentro de la vida democrática y, con ello, transitar y normalizar la presencia de la sociedad en la toma de decisiones de nuestro país.

Capítulo Segundo

2.1.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En torno a las teorías de la democracia existen debates respecto a si darle mayor participación a la gente en la toma de decisiones públicas es una buena idea. La premisa de ese cuestionamiento en realidad se reduce a dos argumentos. El primero, es que se asume que la mayoría de los ciudadanos no tienen el conocimiento preciso y técnico que se requiere para tomar decisiones que requieren de un alto grado de especialización. El segundo, es que se alega el carácter impráctico en las democracias modernas, ya que el número de ciudadanos es tan grande, que hace prácticamente imposible que el sistema funcione de forma eficiente. De ahí que la solución sean los mecanismos representativos de la democracia. Sin embargo, ya veíamos en el capítulo anterior, que es precisamente la crisis por la que atraviesa la democracia participativa la que nos pone en la necesidad de recuperar distintos mecanismos de participación. Y no sólo como consecuencia de la crisis, es preciso decirlo, sino porque es necesario reconocer, sin mayores adjetivos, el derecho que tenemos todos de incidir en la toma de decisiones públicas, que representan el futuro de nuestra sociedad.

En ese sentido, la diferencia entre democracia directa y representativa, según Sartori, es que “en esta última el ciudadano

sólo decide quién decide por él (quién le representará), mientras que en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino es el decisor. Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto (véase la India), incompetente o esté desinformado”.⁴⁰ Esta distinción tiene una enorme relevancia y es la que presupone que la ignorancia o el analfabetismo, de forma automática, limita e impide la capacidad de la gente para tomar parte en las decisiones colectivas. Es decir, se trata de una concepción que presume que sólo aquellos que no son ignorantes, son quienes tienen la capacidad para decidir.

Esta concepción es tremendamente inequitativa por dos razones. La primera se encuentra en la estructura social misma. En efecto, puede reconocerse que hay pobreza, analfabetismo y desinformación. Sin embargo, las causas de esas condiciones se ubican en la desigualdad estructural que define a las sociedades contemporáneas. En ese sentido es un círculo vicioso revolvente en la medida en que el Estado, primer responsable de proveer educación pública, falla en la garantía de ese derecho social, lo que trae como consecuencia, que se impida la participación política. Es decir, es una rueda de la que no se podría escapar. En segundo término, es inequitativo, como consecuencia de la desigualdad estructural misma, que se reitera en el tiempo, porque sólo aquellos que han tenido la oportunidad de acceder a educación y a información plural, son los que el sistema representativo posibilita a participar, es decir, las élites. Por último, se trata de una visión

⁴⁰ Sartori, Giovanni, *En defensa de la representación política*, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Comp. Miguel Carbonell, TEPJF, México, 2005, p. 33.

exclusivista de la democracia, en tanto que presume que sólo el conocimiento es lo que posibilita una participación adecuada. Ello, deja de lado un sin fin de experiencias humanas, individuales y colectivas, que son importantes al momento de tomar decisiones. Así, el modelo configura un trato diferenciado en el que existen ciudadanos de segunda categoría.

Precisamente los modelos de democracia participativa, directa o semi-directa, a lo que tienden es a reconocer que el ser humano, con sus limitaciones, lo mismo que las deficiencias estructurales en las sociedades, tiene el potencial de ser dueño de su propio destino y articular de manera ordenada y responsable una participación que permita poner sus intereses en el centro la agenda pública. Dicho de otra forma, se trata de escapar del rigorismo técnico o tecnocracia, y reconocer que todas y cada una de las personas, tienen la capacidad y el derecho, por supuesto, de elevar la voz para expresar sus intereses legítimos. Visto así, no se necesita, o más bien, no debe ser condición para la toma de decisiones en democracia, el conocimiento especializado, sino que, la premisa es la posibilidad de que las agendas e intereses puedan ser escuchadas en un espacio abierto a la deliberación y el debate.

Ahora, los mecanismos de participación democrática son muchos, como se verá a continuación. Antes de ello, es preciso establecer que, en principio, esos mecanismos deben ser siempre analizados a partir de dos referentes conceptuales. Por un lado, en contraste con el principio representativo. Es decir, en tanto mecanismos que deben conciliar con las distintas formas de representatividad, y no como un instrumento de sustitución. Por el otro, siempre bajo la premisa de la responsabilidad. Éste es un elemento indispensable, porque se ha pensado que los mecanismos

directos son una excluyente de responsabilidad para el servidor público o representante popular. No es así. Estos seguirán siendo responsables jurídica y políticamente y, más aún, siguen estando obligados en términos constitucionales a cumplir con su mandato. En esa medida, los instrumentos de participación no implican que las instituciones de gobierno no decidan o decidan no decidir.

2.1.1.- Revocación de mandato

La revocación de mandato tiene relación con el mandato imperativo desde una perspectiva causal. Es decir, su propósito es sostener y mantener el vínculo que existe entre representante y representado. Mientras que en el mandato, el propósito es relacionar jurídicamente los intereses de la sociedad, de tal forma que sean compatibles con la agenda del representante; en el caso de la revocación de mandato es precisamente ese vínculo el que se ha quebrado, y se dota a la sociedad, en este caso, el electorado, para decidir si el representante popular debe o no seguir en el encargo encomendado.

Se trata de una institución que pone en el centro de la discusión la legitimidad. Aun cuando es un tema espinoso y complejo, considero oportuno referir que, según Richard Fallon, existen tres formas distintas de legitimación: la sociológica, la moral y la jurídica. Así, la “legitimación sociológica depende de una perspectiva externa: ¿si el público mira al sistema legal y sus instituciones como merecedoras de respeto y obediencia? La legitimación moral es un concepto inherentemente normativo, enfocado en sí las personas deben tratar al régimen legal y sus instituciones, como merecedores de respeto y obediencia.

Finalmente, la legitimación legal depende en una perspectiva interna. Se trata de si una decisión de la Suprema Corte es legítima, si los ministros utilizan métodos interpretativos que son generalmente aceptados dentro de la cultura jurídica”.⁴¹ Cabe aclarar que Fallon se refiere a la legitimación del poder judicial, pero para efectos de lo que aquí se pretende, es igualmente válido para los poderes ejecutivo y legislativo.

Ahora, lo que se coloca en el centro del planteamiento al hablar de revocación de mandato, es la legitimación en su sentido más amplio. Sería difícil argumentar que el representante popular que se pretende revocar ha perdido legitimación legal. Esto, en tanto que la elección misma y los procesos jurídicos en torno a ella, dotan de esa legitimidad bajo el principio de eficacia y validez de los actos públicos. Otra cosa sería si en efecto avanzamos hacia un sistema en que de alguna u otra forma exista el mandato imperativo, entonces bajo esa perspectiva, es decir, de vulnerar el vínculo jurídico por parte del representante, se podría considerar que se ha perdido legitimidad jurídica. Más bien, la revocación de mandato se asienta en su núcleo en las nociones de legitimidad social y moral. No es el caso de desentrañar el sentido de cada una, pero sí hacer hincapié en que, de forma genérica, la sociedad ha perdido la confianza en la persona en cuestión, es decir, ha perdido legitimidad social. Y es eso lo que está en el centro de la revocación como institución constitucional.

De esa forma, se considera que es “el derecho reconocido al pueblo de separar a los funcionarios cuando éstos dejen de inspirarle

⁴¹ Grove, Tara Leigh, *The Supreme Court's Legitimacy Dilemma*, Harvard Law Review, Vol. 132, USA, 2019, p. 2244.

confianza”.⁴² En ese sentido, la revocación de mandato es una pieza clave y fundamental a través de la cual se retorna a los ciudadanos el control de las decisiones colectivas. Esta institución, sin duda alguna, se vincula con la democracia representativa, ya que la presupone. Es decir, se elige a una persona para desempeñar un cargo público y en el caso de que quienes lo hayan elegido consideren que no desempeña de forma correcta ese empleo en beneficio colectivo, entonces se materializa el derecho a reivindicar ese mandato. Así, se trata de darle vida útil al concepto de soberanía popular.

2.1.2.- Mandato imperativo

Uno de los primeros conceptos que se confronta con el principio de representatividad, es el denominado mandato imperativo. La idea puede ser entendida a partir del Discurso a los Electores de Bristol, que pronunció Edmund Burke en 1774:

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros, debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento.⁴³

⁴² González Uribe, Héctor, *Teoría política*, Porrúa, México, 2001, p. 394.

⁴³ Burke, Edmund, *Discurso a los electores de Bristol*, 3 de noviembre de 1774, disponible en: <https://www.scribd.com/document/313931374/Discurso-a-Los-Electores-de-Bristol-Edmund-Burke>

La idea contenida en estas líneas a primera vista puede hacer sentido. Bien, porque los representantes populares, sobre todo quienes pertenecen al poder legislativo, son representantes de la nación y no del distrito que los eligió. De ello da cuenta el artículo 51 de la Constitución Política que dispone que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”. Es decir, existe una noción, sustentada en diversas teorías de la representación, que una vez que una persona ha sido electa, no representa de manera directa, cual mandato, a quienes votaron por ella, sino que lo hace en beneficio de la totalidad. Y se trata en efecto de una noción correcta que, sin embargo, no es absoluta o total. Porque una cosa es el principio rector de la representatividad, y otra, es el hecho de que no exista vínculo alguno entre el elector y la persona elegida.

Así, la idea de mandato imperativo en estricto sentido corresponde al vínculo legal y mandato que existe entre ambas partes: electorado y representante. Se trata de un criterio de profunda relevancia en tanto que, a la fecha, existe un abismo insalvable entre unos y otros. Por ello, es que el mandato imperativo, entendido como el vínculo público entre representantes populares y ciudadanos debe revalorizarse. En esa medida, se ha dicho que una asamblea regida por el principio que aquí se menciona, sería inconsecuente e ineficaz, en tanto que se confrontarían localismos con la pérdida de la visión de conjunto. Sin embargo, “el mandato imperativo es compatible con políticas prácticas flexibles y con representantes abiertos a cambiar de ideas en una multiplicidad de cuestiones. Más

aún, el mandato imperativo no sólo no niega necesariamente, sino que además puede favorecer a las políticas más deliberativas”.⁴⁴

Se trata de una premisa institucional que reconoce que la deliberación de asuntos públicos e interés general no sólo debe ocurrir entre representantes, sino entre estos y representados y, más aún, con los ciudadanos entre sí. En esa medida, no se pretende derribar el principio de representatividad, sino pensar en mecanismos que puedan vincular los intereses de la sociedad con las discusiones que tienen lugar en las asambleas deliberantes. Es decir, darle calidad democrática a la representación.

2.1.3.- Referéndum y plebiscito

Estas dos instituciones son las formas más tradicionales y clásicas dentro del contexto de la democracia directa o semidirecta. En esencia, implican la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones de trascendencia. Más adelante, al analizar la incorporación de la consulta popular en nuestra Constitución, se hará mención a sus detalles y particularidades, pero cabe decir que reconocen el derecho de las personas a participar de forma activa, por medio del debate, la deliberación pública y el voto, en cuestiones de relevancia social. En ese sentido, el referéndum es “la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición

⁴⁴ Gargarella, Roberto y Ovejero, Felix, Democracia representativa y virtud cívica, en Democracia y representación: un debate contemporáneo, Comp. Miguel Carbonell, TEPJF, México, 2005, p. 70.

formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos”.⁴⁵

En ese sentido, hay dos elementos a considerar. Por un lado, el hecho de que la decisión sometida a la voluntad popular se trate de un acto ya realizado o uno que está por realizarse. Esta es una diferencia sustantiva en el diseño de la figura, y es así porque atiende a la naturaleza del acto que se pone a consideración de la sociedad. Si se trata de una decisión ya tomada, usualmente se refiere a un referéndum de naturaleza legislativa y de lo que se trata es que la colectividad se pronuncie en sentido afirmativo o negativo respecto a esa pieza. De nuevo se está ante una mezcla entre mecanismos directos y representativos de la democracia. En el caso que la decisión se pretenda *ex ante*, es decir, antes de que se haya tomado una determinación por parte de la autoridad pública, a lo que se le denomina con mayor frecuencia plebiscito, usualmente se refiere a actos de naturaleza administrativa y a proyectos de gobierno.

En el caso del referéndum legislativo existen diversas categorías que dotan de un sentido distinto tanto al acto mismo de votar, como a sus consecuencias. Y es que existen los denominados referéndums consultivos, por los cuales se somete a consideración del pueblo el principio rector de una norma general; los referéndums de veto, en los que se consulta si se aprueba o reprueba una ley; y, el de ratificación, a través del cual se pone a disposición de la mayoría una ley ya aprobada y se consulta su confirmación. En ese sentido, también los mecanismos que aquí se mencionan, sean de naturaleza administrativa o legislativa, pueden ser incluso obligatorios, es decir, que los poderes públicos tengan el deber, en

⁴⁵ Idem, p. 393.

determinados temas o materias, de consultar a la sociedad la decisión final, una ley o proyecto. Cabe decir, que en la Quinta República Francesa el General Charles De Gaulle "recurrió al referéndum tanto para cuestiones legislativas como administrativas".⁴⁶

Estas figuras de participación tienen dos beneficios que casi parecen evidentes. Por un lado, dota de legitimación social y democrática al proyecto o norma que se pretende implementar. Ya no se trata de la legitimación a un proyecto político en concreto, sino a las decisiones que el Estado toma en función de los intereses de la mayoría. Por el otro, su premisa esencial es el reconocimiento de los derechos de participación política de los ciudadanos, que dicho en otros términos, implica que las personas tienen la capacidad real de decidir en función de sus propios intereses, el rumbo de su colectividad.

2.1.4.- Presupuesto participativo

El presupuesto participativo en términos generales es un mecanismo de participación y de decisión local. Esto quiere decir, que se da posibilidad a la gente de una determinada localidad o demarcación territorial, de decidir en qué se va a gastar un porcentaje predeterminado del presupuesto o bien, cuáles son las prioridades que esa comunidad considera más apremiante atender por medio de asignaciones presupuestales en específico. Es destacable retomar la noción de presupuesto por parte de Boaventura de Sousa Santos, que precisa que "el presupuesto es el instrumento básico del contrato

⁴⁶ Idem.

político que subyace en esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar tal contrato. Al definir los fondos públicos, mediante la fijación de impuestos u otros medios, el presupuesto se convierte en el mecanismo central de control público sobre el Estado. Las decisiones presupuestales son, pues, decisiones políticas fundamentales.”⁴⁷

Los presupuestos participativos generan una relación positiva en dos sentidos. En primer término, como aquí ya se ha dicho, se otorga la facultad a la colectividad para decidir en donde quieren destinar una porción del presupuesto. En ese sentido, se reconoce que es la propia sociedad la que conoce en primera instancia cuáles son las necesidades que deben ser cubiertas de forma inmediata. Y esto tiene como consecuencia un vínculo mucho más estrecho con el gobierno local, se genera un sentido de pertenencia y, sobre todo, se establecen términos concretos de responsabilidad de parte del servidor público o representante popular frente a la sociedad. En esa medida, no hay engaño. El presupuesto destinado a determinado proyecto debe ser ejecutado en los términos que fueron precisados por medio de la participación ciudadana.

Por ejemplo, el Instituto Electoral de la Ciudad de México lo define como “el mecanismo por el cual los ciudadanos deciden en qué obra o servicio desean que la Alcaldía invierta el presupuesto participativo que le toca a la colonia o pueblo”.⁴⁸ En ese sentido, es interesante considerar el grado de intervención que presupone un

⁴⁷ De Sousa Santos, op. cit., p. 367.

⁴⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *¿Qué es y como funciona el presupuesto participativo?*, disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/que-es-y-como-funciona-el-presupuesto-participativo/>

mecanismo de participación como el que aquí se comenta. Es decir, tan local como el barrio o la colonia.

Este es un instrumento de enorme relevancia porque se asume que quienes conocen en verdad sus necesidades, son las personas que habitan en un entorno específico y que son los ciudadanos quienes deciden qué necesidad debe ser resuelta o satisfecha, por medio de alguna obra o servicio público. En el apartado siguiente se verá el emblemático caso del presupuesto participativo en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil.

2.1.5.- Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana permite la posibilidad de que ciudadanos organizados, promuevan una modificación legislativa, incluso un nuevo ordenamiento, a consideración de los representantes populares. Como se ha dicho a lo largo de este texto, los mecanismos de participación no deben ser observados de forma aislada, sino en conjunto con los principios rectores de la democracia representativa. Quizás en el caso de la iniciativa popular queda más claro que en cualquier otro caso, ya que son ciudadanos quienes someten a sus representantes un interés definido y precisado en términos de técnica legislativa. Así, se trata de una combinación de organización social y representatividad. En esa medida, la iniciativa ciudadana es definida como:

el mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de Ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien porque modifican, derogan o crean leyes secundarias. Se pueden

clasificar en simples o formuladas. Las primeras, son una petición ciudadana de legislación al Poder Legislativo sobre algún tema en particular; y las segundas, se refieren a los proyectos de ley elaborados y promovidos directamente por la ciudadanía.⁴⁹

Este mecanismo podría eventualmente resultar innecesario si en su caso, los principios del mandato imperativo fueran vigentes en México. Aún así, es una forma de articulación institucional ciudadana, que resulta ser muy importante por dos razones. La primera es porque retira el monopolio que existía por parte de los poderes constituidos para establecer los términos en que se adoptaba alguna institución normativa. La segunda, es que como vía de consecuencia: son los ciudadanos los que por conducto de este mecanismo, tienen la posibilidad de establecer los términos de la agenda política en concreto. Es decir, como resultado del ejercicio de la iniciativa ciudadana, lo que los representantes populares eventualmente discutirán es precisamente aquello que fue determinado por los ciudadanos.

En ese sentido, es importante considerar que las discusiones parlamentarias en torno a la iniciativa ciudadana, serán una obligación de las cámaras correspondientes, pero es una de medios y no de resultados. Dicho de otra forma, no se está obligado a votar en sentido aprobatorio una iniciativa que presentaran los ciudadanos por ese solo hecho, sino que se deben de seguir todas las formalidades del procedimiento legislativo, sin importar su resultado. Con independencia a si la iniciativa se aprueba o no, el simple hecho de que lo que discutan los poderes constituidos sea aquello que propusieron los ciudadanos, es de enorme relevancia por

⁴⁹ Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>

cuanto hace a la agenda de discusión local o nacional. Y es, por supuesto, un reconocimiento al derecho de la colectividad de incidir en aquello que se discute en público.

Hasta aquí las instituciones más relevantes de la democracia participativa. Es importante anotar que la participación puede y debe ejercerse, con los medios reconocidos normativamente y por fuera de ellos. Es decir, la democratización de la sociedad debe pasar de forma horizontal por cada espacio de interacción y sociabilidad. Que permee en cada ámbito de nuestra vida, desde la familia, los centros de trabajo y escolares, hacia arriba. En ese sentido, los aquí mencionados son los tradicionalmente reconocidos, pero ello no debe implicar que sean los únicos. Incluso la protesta social, la huelga, la asociación con fines políticos y la libertad de expresión, son mecanismos que en sí mismos representan participación ciudadana. Asimismo, diversos instrumentos como la reelección de legisladores y autoridades locales, las acciones colectivas y el amparo colectivo, son distintas formas en que se reconoce la intervención de la sociedad y comunidad, poniendo en el centro la idea de que las articulaciones colectivas empoderan como consecuencia a la propia sociedad. Con ello, se generan ciclos positivos que al final tienen el potencial de redundar en la calidad de vida de las personas y en la vigencia efectiva de sus derechos humanos.

2.2.- EXPERIENCIAS COMPARADAS

Los distintos mecanismos de democracia directa o participativa, deben ser analizados en función del contexto social en el cual se insertan. Es decir, cuestionar su finalidad en una realidad social y política determinada. En ese sentido, las instituciones como las que aquí se han referido, deben existir para cumplir finalidades que van más allá de sí mismas. Si bien, la participación ciudadana tiene un propósito que se colma en sí mismo, que se traduce en la deliberación, participación y decisión colectiva sobre un tema en concreto, sus consecuencias son igual o más importantes. Dicho de otra forma, son los resultados que inciden en la vida de las personas lo que las hace aun más relevantes. Piénsese así. El derecho de asociación y libertad de expresión que se materializa en una protesta social es importante en sí mismo, sin duda, pero lo es más todavía la razón por la cual existe en primera instancia esa manifestación y que usualmente se trata de derechos sustantivos como vivienda, igualdad, salud, entre otros. Lo mismo con los mecanismos de participación institucionalizados, que son indispensables como vehículos para la toma de decisión, pero lo realmente importante es el resultado al que la colectividad arribe. En ese sentido los mecanismos de democracia directa y participativa son fundamentales por dos razones: en cuanto instrumentos de

participación ciudadana, y en su calidad de medios para hacer eficaz el ejercicio de los derechos humanos.

En este apartado se hará mención a experiencias comparadas en donde los mecanismos participativos y deliberativos han resultado ser exitosos. Esto, con independencia del modelo económico que siga tal o cual Estado. Así, la finalidad de estas referencias está en aludir a modelos de participación ciudadana que han tenido resonancia al interior de sus propias sociedades, como medios de participación ciudadana con consecuencias materiales en la vida de las personas.

2.2.1.- Francia

La tradición constitucional de Francia, uno de los pilares de la democracia moderna, como fue visto en este libro, reconoce el referéndum como un medio a través del cual se ejerce la soberanía nacional. La Constitución de 1958 establece en su artículo 3, textualmente lo siguiente: “La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum”.⁵⁰ En términos generales, es el Presidente de la República a propuesta del gobierno, durante el tiempo que dura el periodo de sesiones o a propuesta de ambas cámaras legislativas, que se puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, reformas a la política económica y social y sus servicios públicos, o la ratificación de un tratado internacional. Es el Consejo Constitucional el que vela

⁵⁰ Constitución de 2 de octubre de 1958, Francia, Sénat, disponible en: http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

por la regularidad de los actos relacionados con la celebración del referéndum.

Asimismo, es destacable mencionar que en términos del artículo 88-5 de la Constitución en cuestión, cualquier proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea, es obligatorio que el Presidente lo someta a referéndum. Lo mismo en el caso de reformas a la Constitución, que establece la definitividad de las mismas, una vez que hayan sido aprobadas por esta vía.

Francia tiene una larga tradición en materia de participación ciudadana por conducto de este mecanismo de consulta popular. En septiembre de 1958 se celebró el denominado referéndum constitucional, por medio del cual los franceses aprobaron por un 82%, el establecimiento de una nueva Constitución para la Quinta República francesa. Por su parte, en 2005, los franceses fueron consultados sobre el Tratado que buscaba implementar una Constitución única para la Unión Europea. El resultado fue de un 55% por el NO. Se trata del reconocimiento jurídico, histórico y social de que el pueblo tiene la última decisión en cuestiones fundamentales para el rumbo de su país.

2.2.2.- Chile

El caso chileno es igualmente paradigmático. En la Constitución Política de 1980, se precisa en el artículo 5 que “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a

través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece”.⁵¹

En Chile hay un antecedente muy relevante para la democracia participativa en general y latinoamericana en particular. Se trata del plebiscito de 1988, por medio del cual los chilenos decidieron que Augusto Pinochet no debía seguir en el poder. El NO obtuvo la victoria con un 60% de votos. Con ello, terminó la dictadura militar chilena y comenzó el periodo conocido como transición a la democracia.

Asimismo, es destacable la vigencia de estas disposiciones en la realidad política y social chilena. Después de un año de intensas movilizaciones sociales, el 25 de octubre de 2020 se votó por cambiar la Constitución Política de 1980 a la que se hizo mención, y que fue redactada en tiempos de la dictadura militar. Así, 78% de los electores decidieron a favor del reemplazo. Más allá de las implicaciones históricas, este mecanismo de participación ciudadana permite a la sociedad modificar de manera profunda su pacto constitucional. Además, se decidió que la nueva Constitución será redactada por una Convención Constitucional, que estará formada por 155 ciudadanos elegidos mediante voto popular.

2.2.3.- Suiza

La Confederación Helvética o Suiza, es quizás el referente inmediato cuando se piensa en mecanismos de democracia semidirecta. Para entender sus mecanismos de participación, es necesario comprender su forma de gobierno. En términos generales,

⁵¹ Constitución Política de la República de Chile, Organización de Estados Americanos, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

el poder ejecutivo no es unipersonal, sino que es encabezado por el Consejo Federal, definido en términos de su propia Constitución como “la máxima autoridad gubernativa y ejecutiva de la confederación”.⁵² Al Consejo Federal son electas siete personas, por parte del poder legislativo o la Asamblea Federal, por un periodo de cuatro años. Y todas las decisiones del Consejo deben tomarse de forma colegiada. Quien preside el Consejo Federal es a su vez, el presidente de la Confederación que funciona como un *primus inter pares*, por un año. Entre otras cosas, las facultades del poder ejecutivo son la política gubernamental, iniciativa, legislación y ejecución, finanzas, relaciones exteriores, seguridad interior y exterior, y la relación entre la federación y los cantones.

Por su parte, el poder legislativo radica en la Asamblea Federal que, en términos de la propia Constitución, es la autoridad suprema de la Confederación y se compone de dos cámaras, el Consejo Nacional y el Consejo de Estados. Al primero concurren 200 diputados que representan al pueblo y al segundo 46 diputados de los cantones. Se trata de una Federación en todo sentido, más allá de su composición geográfica, cultural y lingüística. Así, la constitución le otorga amplias facultades a los cantones y a las más de 2250 municipalidades, por lo cual la Federación lleva a cabo aquellas funciones que los distintos niveles de gobierno no pueden realizar. Por cuanto a los mecanismos de participación, el Embajador de Suiza en México, Eric Mayoraz dijo:

El sistema suizo combina modalidades de democracia representativa con otras de democracia directa: como en México, los ciudadanos eligen a sus representantes para los diversos consejos en sus comunas, cantones y para la Confederación (lo que en México se traduciría en

⁵² Constitución Federal de la Confederación Suiza, WIPO, disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>

nivel local, estatal y federal), pero además tienen voz y voto, a través del referéndum, para aprobar (o no) los textos elaborados por estos consejos; y pueden proponer cambios constitucionales por medio de iniciativas populares. Además, toda modificación a la Constitución, entre otros casos, es sometida en automático al voto del pueblo.⁵³

En ese sentido, quizás como en ninguna otra parte del mundo, los ciudadanos suizos tienen reconocido el derecho de participación activa en materia legislativa. Así, tienen el derecho de promover una iniciativa popular para la reforma total o parcial de la Constitución, teniendo como requisito la solicitud de únicamente 100 mil ciudadanos. Esta iniciativa, en su caso, se somete al voto del pueblo. También existe la denominada iniciativa popular general, para la adopción de disposiciones legislativas ordinarias, con el mismo número de ciudadanos que respalden el proyecto.

Por su parte, se encuentra el referéndum obligatorio en los que se debe someter al voto del pueblo y los cantones, las revisiones a la constitución, la adhesión a organismos de seguridad colectiva y a comunidades supranacionales, entre otros. Y además, se deben someter a la voluntad del pueblo las iniciativas populares sobre reformas totales a la Constitución, los proyectos de ley derivados de una iniciativa popular general y aquellas que hayan sido rechazadas. Por último, existe el denominado referéndum facultativo el cual implica la solicitud de 50 mil ciudadanos u ocho cantones, para someter a la voluntad popular Leyes Federales y Tratados Internacionales.

⁵³ Mayoraz, Eric, *La democracia directa en Suiza, fruto de una larga historia*, Excelsior, 25 de enero de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-global/la-democracia-directa-en-suiza-fruto-de-una-larga-historia>

Esto exige mucho a los ciudadanos suizos, ya que buena parte de las decisiones que se toman en sede legislativa finalmente son llevadas a referéndum ciudadano. En ese sentido, los suizos tienen que tomar decisiones de forma periódica sobre un sin número de temas. Sin embargo, es una institución que funciona, ya no sólo como medio de reconocimiento de sus derechos de participación política, sino en la medida en que son los ciudadanos los dueños de las decisiones colectivas de su sociedad.

2.2.4.- California

California es el estado con mayor densidad poblacional y el tercero en territorio de los Estados Unidos. Y a pesar de ser una realidad social compleja y multicultural, es una entidad política que ha normalizado la participación ciudadana como medio para la toma de decisiones colectivas. El artículo II de la Constitución local dispone tres mecanismos de democracia semidirecta, que son la iniciativa popular, el referéndum y la revocación de mandato. En ese sentido, la sección 8 de dicho artículo, dispone que “la iniciativa es el poder de los electores para proponer normas y modificaciones a la Constitución, así como adoptarlas o rechazarlas”.⁵⁴ Así, la iniciativa puede ser introducida al presentar la legislación o reforma constitucional que se pretende ante al Secretario de Estado, quien deberá certificar que dicha petición haya sido respaldada por el 5% de los electores en el caso de una norma general o del 8% en el supuesto de una modificación constitucional. Las iniciativas de esta

⁵⁴ Constitución del Estado de California, California Legislative Information, disponible en: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=II (traducción propia).

naturaleza, son sometidas a la voluntad de las mayorías en las elecciones generales, aun y cuando el gobernador del Estado tiene la facultad de convocar a una elección únicamente para efectos de que la sociedad se pronuncie sobre el tema.

Por su parte, el referéndum es definido como “el poder de los electores para aprobar o rechazar normas generales total o parcialmente”.⁵⁵ Si bien, se disponen algunas excepciones, como las denominadas normas de urgencia, convocatorias a elecciones o cuestiones tributarias, se trata de un referéndum ratificatorio, ya que su supuesto es que ya se haya aprobado una norma general y pasados noventa días, ante la petición del 5% de los electores, que la totalidad o parte de la misma sea sometida a consulta popular. Es relevante considerar que tanto el derecho de iniciativa como el de referéndum, pueden ser convocados por los ciudadanos tanto a nivel estatal, como en los condados y ciudades. Es decir, se trata de un mecanismo que permea a todos los órdenes de gobierno.

La variedad de temáticas y asuntos que los californianos deciden por vía del referéndum⁵⁶ es de llamar la atención, sobre todo por cuanto hace a la normalización que implica que temas socialmente considerados sensibles, sean sometidos a la voluntad de las mayorías. Por ejemplo, el voto de las mujeres en 1911 (aprobado), legalización de la marihuana medicinal en 1996 (aprobado), aviso parental antes de practicar un aborto en 2005 (rechazado), legalización de la marihuana para uso recreativo en 2016 (aprobado), entre otros. En ese sentido, se trata de un

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Aquí se puede revisar una lista a las distintas proposiciones que se han sometido a la voluntad de la sociedad californiana en los últimos 100 años:

https://ballotpedia.org/History_of_Initiative_and_Referendum_in_California#1911_to_Present

verdadero mecanismo vivo por medio del cual, distintas visiones e ideologías contienden por imponer su visión en la arena pública.

Por último, la Constitución del Estado de California prevé también la figura de la revocación de mandato, que es definido por la sección 13 del artículo II, como “el poder de los electores para remover a representantes”.⁵⁷ El requisito de procedencia contempla que la petición de revocación, debe ser apoyada por entre el 12% y el 20% de ciudadanos, dependiendo del funcionario en cuestión, en función del resultado de las elecciones en las que determinada persona resultó electa. Para proceder a la revocación, debe de ser votado por el 50% de los ciudadanos.

A nivel estatal, California es quizás la experiencia más exitosa en mecanismos de democracia semidirecta. Y es una forma eficiente y eficaz, no sólo de dar participación a la sociedad en las decisiones públicas, sino de promover la deliberación y el debate público. Con ello, de forma real y verdadera, los ciudadanos se hacen dueños de su futuro.

2.2.5.- Porto Alegre, Brasil

El caso brasileño es simbólico, sobre todo por cuanto hace al modelo de presupuesto participativo en la Ciudad de Porto Alegre. Se trata de un mecanismo de participación complejo que requiere de un diseño institucional que garantiza la auténtica participación de la sociedad, la transparencia en el manejo del propio presupuesto y la rendición de cuentas. Así, el objetivo del presupuesto participativo es “estimular una dinámica y establecer un mecanismo sostenido de

⁵⁷ Constitución del Estado de California, op. cit.

gestión conjunta de los recursos públicos a través de decisiones compartidas sobre la distribución de los fondos y la responsabilidad administrativa en lo que se refiere a la efectiva aplicación de esas decisiones”.⁵⁸ Es decir, se trata de una gestión compartida de los recursos públicos a partir de la toma de decisiones colectivas que vinculan a las autoridades para destinar cierto porcentaje del presupuesto a acciones, obras o servicios públicos concretos.

En términos generales, consiste en la realización de asambleas que conjugan a las propias autoridades municipales, organizaciones comunitarias no gubernamentales y asambleas presupuestales conformadas con ese propósito. Sus principios de actuación son el derecho universal de participación por medio de instancias regulares de funcionamiento, cuyas reglas de operación son decididas por los propios participantes y los recursos de inversión son seleccionados en función de criterios generales y técnicos, es decir, de viabilidad económica.

Se trata de una experiencia de gobierno que surgió en 1988, con el arribo al poder político del Partido de los Trabajadores. Se conforma de diversas etapas de discusión y deliberación, en donde existen mecanismos que facilitan a la ciudadana en general, el acceso a la información relevante. Para ello, se realizó una división territorial en 16 regiones, por medio de las que se organizó la participación popular. Esta división se decidió en función de distintos criterios sociales y geográficos. En cada región se llevan a cabo asambleas zonales en donde se precisan las prioridades específicas respecto de las que se desea aplicar el presupuesto participativo, como son alcantarillado, educación, seguridad,

⁵⁸ De Sousa Santos, op. cit., p. 372.

vivienda, limpieza, pavimentación, regularización agraria, áreas de recreación, entre otras.

Es relevante precisar que entre el 15% y el 25% del presupuesto de la Ciudad, se asigna por medio de este mecanismo. Entre otras cosas, por ejemplo, por conducto de este mecanismo, de 1990 a 1995 se logró incrementar la provisión de agua potable a 65 mil familias, con lo cual se abasteció al 98% de la Ciudad. En relación al alcantarillado, pasó de cubrir del 46% de las viviendas en 1989, al 85% en 1996. Es importante destacar que este instrumento de participación ha evitado las prácticas clientelares, promueve el involucramiento ciudadano en cuestiones de interés general, al tiempo que permite a la ciudadana incrementar su compromiso con la democracia y genera prácticas saludables por cuanto hace a la transparencia y rendición de cuentas.

2.2.6.- Colombia

El caso colombiano es interesante. En el artículo 103 de su Constitución se establece que “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”.⁵⁹ Esta referencia nos permite reflexionar en torno al ejercicio soberano activo y participativo. La Constitución mexicana establece en su artículo 41 que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y los de los Estados y de la Ciudad de México, es decir, se trata de un ejercicio delegado de soberanía. En el supuesto de Colombia, la

⁵⁹ Constitución Política de Colombia, Corte Constitucional, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

soberanía se materializa en la participación del pueblo a través de las distintas instituciones que van desde el voto hasta la revocación de mandato.

Bajo este contexto, por ejemplo, se celebró el Plebiscito sobre los Acuerdos de Paz en Colombia en el año 2016, con el propósito de que los ciudadanos colombianos manifestaran su respaldo o rechazo a los acuerdos celebrados entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. Aun cuando la opción por el no fue la que resultó ganadora en ese ejercicio plebiscitario, a razón de 50.21% por el no y 49.78% por el sí, es destacable que un tema tan relevante y trascendente como la paz, y la visión sobre el futuro y el pasado, haya sido sometido a la voluntad de la mayoría de la sociedad colombiana.

2.2.7.- Kerala, India

Como crítica a los mecanismos de democracia semidirecta y participativa, se sostiene de manera reiterada que el número de habitantes en los Estados modernos hace impráctico, sino es que imposible, pensar en instrumentos a partir de los cuáles los ciudadanos tomen parte en las decisiones públicas. Sin embargo, en un país tan densamente poblado como la India, la democracia más grande del mundo, vemos cómo a partir de estrategias honestas e inteligentes, la toma de decisiones puede descentralizarse en beneficio de la sociedad.

El caso del Estado de Kerala, India, es representativo de la desagregación del presupuesto del gobierno Estatal Central, a los gobiernos Municipales. En 1996 la coalición del Frente Democrático

de Izquierda asumió el poder, bajo la promesa de implementar la “Campaña del Pueblo para la Planeación Descentralizada”. Esta Campaña implica una verdadera descentralización en la toma de decisiones y control presupuestal a los gobiernos locales, que en el caso, se compone de 1214 Municipios. Así, las autoridades municipales han sido concedidas con la discrecionalidad para decidir el destino del 40% del presupuesto estatal en materia de desarrollo. Más allá de la redistribución de facultades, tiene como finalidad “compensar los déficit de estructuras representativas formales y de la toma de decisiones burocráticas mediante la creación y capacitación de instituciones de participación”.⁶⁰

Esta descentralización implica una reestructuración en la relación entre el Estado y la sociedad. Esto, en tanto que el modelo está sustentado en las denominadas asambleas de barrio, como núcleo del modelo, a partir de las cuáles la gente participa en grupos de trabajo y seminarios con el gobierno. En ese sentido, la planeación inicia con la recopilación colectiva de datos, intereses y propuestas, y concluye con la formulación de un plan que se nutre de cientos de proyectos que atienden a necesidades locales puntuales y específicas, con la finalidad de resolver problemas prácticos. El principio rector de las asambleas es la deliberación incluyente y razonada, en la cual se vincula la decisión sobre determinado proyecto y su ejecución.

En esa medida, se evita la centralización en la toma de decisiones, con lo cual se hace más efectiva de cara a las necesidades reales de la gente y se elimina en buena medida el dominio burocrático y clientelista en la asignación presupuestal. Con

⁶⁰ Heller, Thomas y Isaac, T.M. Thomas, *La política y el diseño institucional de la democracia participativa: lecciones de Kerala, India*, en De Sousa Santos, Buoaventura, *Democratizar la democracia, los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004, p. 478.

lo cual, se democratizan en consecuencia las instituciones del Estado.

Muchos otros ejemplos pueden ser utilizados en perspectiva comparada, no sólo para dar referentes sobre la forma en que se materializan instrumentos de participación ciudadana en diversos campos, sino también para demostrar la utilidad democrática de esos mecanismos. Los casos aquí referidos, considero, son importantes para retirar el velo del prejuicio que existe sobre que la sociedad en su conjunto participe de forma más activa en la toma de decisiones públicas. Los anteriores, son sólo experiencias en distintas realidades sociales, económicas y culturales, que sirven como medio eficaz para el ejercicio de los derechos de participación política. Pero en el fondo, son vehículos a través de los cuales la gente se hace dueña de las decisiones que inciden en su vida cotidiana y así, definen su propio futuro.

Capítulo Tercero

3.- MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

En términos generales, es oportuno indicar que en el transcurso histórico que corre de la Independencia Nacional hasta nuestros días, no han existido mecanismos de democracia participativa o semidirecta. Como ya se hizo mención, el liberalismo en México se soportó en los derechos económicos y civiles y posteriormente se reconocieron derechos sociales. De forma implícita la participación política estaba restringida a las clases populares y a las mujeres no les fue reconocido el derecho al voto sino hasta 1953.

Esto significa que la participación directa del pueblo en nuestra vida pública ha estado limitada. No fue sino hasta la reforma constitucional de 2012 en que, por primera vez a nivel federal, se reconoció el derecho y obligación de los ciudadanos a participar en los mecanismos de consulta popular. Y de manera destacada, en 2019, se reconoció el derecho a la revocación de mandato. Se dice rápido, pero representa un evento de enorme relevancia en nuestra historia constitucional y, sobre todo, en la materialización de la soberanía popular.

3.1.- Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, del 14 de agosto de 1867

Antes de referirme a los mecanismos de participación política que existen en México en la actualidad, es necesario hacer referencia a uno de los antecedentes más relevantes en la materia, y que, sin lugar a dudas, es consecuente con la concepción de la Cuarta Transformación. Derrotado el Imperio de Maximiliano de Habsburgo y restaurada la República, el Presidente Benito Juárez, en términos de los Decretos de Paso del Norte del 8 de noviembre 1865,⁶¹ realizó la convocatoria a elecciones generales el 14 de agosto de 1867.

En esa convocatoria se estableció que se elegirían en términos de la Constitución Política de 1857 a los diputados del Congreso de la Unión, al Presidente de la República y al Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Hasta ese punto, no había nada de extraordinario, sino más bien el restablecimiento de la normalidad constitucional. Sin embargo, Juárez hace una apelación directa al pueblo, en donde propone su intervención para realizar una serie de reformas constitucionales que consideraba indispensables para el buen funcionamiento del gobierno. Para efectos de claridad, en la parte que interesa, la convocatoria estableció lo siguiente:

3.- Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene, y la forma de gobierno que establece, e inviolable por la voluntad del pueblo, que libremente quiso dársela, y

⁶¹ Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/4IntFrancesa/1865SPP.html> El texto expreso del artículo primero del decreto establece: En el estado presente de guerra, deben prorrogarse, y se prorrogarán las funciones del presidente de la República, por todo el tiempo necesario fuera del período ordinario constitucional, hasta que pueda entregar el gobierno al nuevo presidente que sea elegido, tan luego como la condición de la guerra permita que se haga constitucionalmente la elección.

que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sancionar ella misma la posibilidad de adiccionarla y reformarla por la voluntad nacional.

4.- Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en su caso tan excepcional como la grave crisis que acaba de pasar la Nación, parece oportuna hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adiccionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que puede ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión, y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.

(...)

He tenido a bien decretar lo siguiente:

(...)

Artículo 9. En el acto de votar los ciudadanos, para nombrar electores en las elecciones primarias, expresen además de su voluntad, acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adiccionarla sobre los puntos siguientes:

Primero.- Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

Segundo.- Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

Tercero.- Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales,

sino por escrito; fijándose si serán directamente del Presidente de la República, o de los secretarios de despacho.

Cuarto.- Que la Diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Quinto.- Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.⁶²

En resumidas cuentas, lo que la convocatoria propuso es que los ciudadanos expresaran su voluntad sobre: la reinstalación de una segunda cámara; la facultad de veto presidencial; la forma en que se manifestarían los informes de gobierno; restricciones a la comisión permanente para llamar a periodos extraordinarios; y, un mecanismo de sustitución provisional del Presidente. Se trata, sin dudar, de instituciones de enorme relevancia para el gobierno. Quizás las más relevantes sean las dos primeras, es decir, la instalación del Senado y la figura del veto presidencial.

Lo destacable de esta convocatoria es, en primer término, la propia apelación al pueblo. Es decir, el Presidente no hacía ningún prejuicio sobre el sentido de la voluntad popular, e incluso, sobre la forma en que deberían de materializarse aquellas reformas, sino su intención fue que el sentir de la mayoría fuera el que determinara si, en efecto, el Congreso había de reformar la Constitución. En segundo lugar, más allá de la pertinencia histórica de esas modificaciones, está la forma en que Juárez justificó ese mecanismo. Así, como se observa, propuso no observar los requisitos del artículo 127 constitucional,⁶³ que disponía el mecanismo agravado de

⁶² Enciclopedia Política de México, Tomo III, Senado de la República, México, 2010, p. 468 y ss.

⁶³ El artículo 127 de la Constitución de 1857 establecía: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el

reformas a la Constitución. Esto generó una enorme resistencia por parte de gobernadores,⁶⁴ lo que hizo que el Presidente Juárez se desistiera de esa porción de la convocatoria y, en su lugar, presentara una iniciativa de reforma en términos de lo que establecía la propia Constitución.

Ahora, si en el afán de hacer un análisis sobre la constitucionalidad de la convocatoria, pues es otro el propósito de este texto, el primer fundamento del que se sirvieron Juárez y Lerdo de Tejada para expedir la convocatoria resultó de las facultades extraordinarias del Presidente, dadas por el Congreso el 27 de mayo de 1863 con motivo de la guerra con Francia, bajo el supuesto de que las mismas subsistían. Ahora, más importante aun para los fines de este libro, es que, junto a la convocatoria, con la misma fecha se expidió una circular, en donde se argumentó y justificó el sentido y razón de ser de la misma. Por razones de interés, considero oportuno citar las partes relevantes en extenso:

Comprende la convocatoria otra materia de muy grave interés, la de algunas reformas a la Constitución, sobre las que conviene siquiera apuntar aquí, aunque sea con brevedad, las consideraciones que han movido al gobierno.

(...)

Teniendo el gobierno la convicción, de que los cinco puntos mencionados de reforma son muy importantes para el mejor régimen administrativo, los ha propuesto en la convocatoria, tanto respecto a la Constitución Federal, como respecto a las constituciones particulares de los estados. *El gobierno satisface la conciencia de su deber, con*

Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

⁶⁴ Para efectos de analizar las reacciones que suscitó la convocatoria, véase: Fuentes Mares, José, *La convocatoria de 1867*, Historia Mexicana, El Colegio de México, México, 2006, p. 51-70. Disponible en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1030>

someterlos libremente a la resolución soberana del pueblo, para que la mayoría del pueblo de la república resuelva lo que sea de su libre voluntad, sobre que esas reformas puedan hacerlo o no, en la Constitución Federal y, para que la mayoría del pueblo de cada Estado resuelva lo que quiera, sobre que las mismas reformas puedan hacerse, o no, en su constitución particular.

En tiempos ordinarios, para resolver sucesivamente sobre puntos especiales que vaya indicando la experiencia, no sería prudente ocurrir, sino a los medios ordinarios de reforma establecidos en la misma Constitución.

Pero esos medios serían lentos, tardíos e inoportunos, para resolver el conjunto de reformas que comprenden los cinco puntos mencionados, con el carácter que tienen de urgentes, para arreglar la marcha normal de los poderes públicos.

Cuando la Nación va saliendo de una crisis terrible y dolorosa, lo que aconseja la razón como más prudente, y lo que enseña la historia como practicado muchas veces en otros países, en épocas de crisis nacional, es apelar directamente al pueblo, con objeto de que, aleccionado ya por la experiencia, medite y resuelva lo que crea conveniente para asegurar su paz, tranquilidad y bienestar. En la elección del medio mejor para proponer las reformas, no había ni podía haber cuestión de legalidad, porque la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquier ley, siendo la primera fuente de toda ley, sino que sólo podía haber cuestión de prudencia.

En tiempos ordinarios, habría lugar a censura de ligereza y de falta de prudencia, en presentar sin grave motivo de la apelación directa al pueblo, porque pudiera ser peligroso que se repitiera ese ejemplo sin justa necesidad. Pero lo que se hace salir de la crisis que ha sufrido ahora la Nación, es un caso especialísimo, en las circunstancias más extraordinarias que puedan ocurrir, y que sin ninguna razón podría citarse como ejemplo en circunstancias comunes.

Bajo el punto de vista de la prudencia, no podría siquiera censurarse, que se ocasione alguna agitación o inquietud pública innecesaria, porque no se apela al pueblo en algún acto fuera de lo común, sino en el mismo acto regular y ordinario de las elecciones. Menos pudiérase buscarse la censura de que se pretendiese ejercer ninguna presión sobre la voluntad del pueblo, porque no se trata de repetir los inmorales y funestos ejemplos de las actas levantadas con la fuerza armada, ni de juntas provocadas por la autoridad, no de reuniones de que se pretendiera ejercer cualquier influencia, no de que el gobierno haya querido imponer alguna coacción de reformas; sino que simplemente se excita al pueblo para que medite sobre su conveniencia y sus intereses, y para que si libremente quiere hacerlo, manifieste su voluntad en el sentido que le parezca, sobre las reformas propuestas. Sólo por preocupaciones que rebajasen la razón, o por pasiones e intereses que rebajasen la buena fe, se pudiera suscitar en este caso la cuestión de legalidad. Si la mayoría del pueblo no votase por las reformas, habría sido un absurdo promover antes la cuestión de legalidad constitucional, porque la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda Constitución. El artículo 39 de la de 1857, dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.

Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. *Si la misma Constitución reconoce, como no podía menos de reconocer, que la libre voluntad del pueblo puede siempre cambiar esencialmente aún la forma de su gobierno, sería absurdo que algunos afectase tanto celo por no modificar en nada la Constitución, que pretendieran negar al pueblo el derecho de autorizar al próximo Congreso para que sobre algunos puntos determinados pueda reformarla.*

(...)

El pueblo libremente aceptará, o no, las reformas propuestas; y en cualquiera de los dos casos, el gobierno quedará satisfecho de hacer

cumplido su deber, proponiendo aquello que tiene la conciencia de ser más conveniente, para afianzar la paz en el porvenir, y para consolidar las instituciones.

Cuando el gobierno está ya próximo a terminar sus funciones, no ha podido pensar en proponer las reformas por ningún interés de su propia autoridad. La propone lealmente, y movido nada más que por una firme convicción, de que servirán para el verdadero y permanente interés de la República.⁶⁵

Esta larga transcripción nos permite comprender el verdadero interés y fundamento de la convocatoria y la apelación al pueblo. Como ya mencioné, no es el espacio para analizar la constitucionalidad de la medida, pero si lo es, en cambio, para hacer una reflexión en torno a la participación ciudadana y a su legitimación. No cabe duda que ese mecanismo no existió en la Constitución de 1857, sin embargo, más allá de las facultades extraordinarias a que hice mención, se trata de un hecho inédito e histórico, puesto que la pretensión del Presidente Juárez fue que la ciudadanía se pronunciaría sobre profundos cambios en la forma de gobierno. En ese sentido, es que las preguntas revisten una enorme seriedad, por cuanto hace al contexto histórico y es que lo que ponía a consideración era un modelo soportado en el poder legislativo o uno en el ejecutivo.

Siendo así, la referencia a la soberanía del pueblo prevista en el artículo 39 de la Constitución y la circunstancia por la que atravesaba el país, hace relevante el intento del Presidente porque los ciudadanos decidieran su propia forma de gobierno y la manera en que los poderes constituidos interactuarían unos con otros. En ese sentido, es que se trata del primer antecedente de democracia participativa en México. Uno en el que el Presidente de la

⁶⁵ Enciclopedia Política de México, op. cit.

República, consciente de su momento histórico, buscó que fuera la mayoría quien decidiera el reacomodo de las fuerzas en el gobierno.

La reacción fue en extremo adversa a la convocatoria y obligó al Presidente Juárez a desistir y proponer la reforma en los términos de la Constitución. En un sentido estrictamente legal, eso era lo correcto. Pero queda como referente histórico su intento por hacer partícipe a las mayorías en el proceso de reformas a la Constitución. Y claro, la convocatoria no suponía que el proceso de reforma constitucional no se realizara, sino más bien que se decidiera si se iniciaba.

3.2.- Reforma a la Constitución de 2012 – consulta popular.

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Política y, a través del cual, se incorporaron las figuras de candidaturas independientes, las consultas populares, la iniciativa ciudadana y preferente por parte del Presidente de la República, mecanismos para la sustitución del Presidente en caso de falta absoluta y disposiciones relativas al nombramiento de integrantes de diversos órganos reguladores.

Por lo que hace a los derechos de participación política, destacan la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes y, por supuesto, la consulta popular. Sin embargo, el único que se refiere a mecanismos de democracia semidirecta, es el último mencionado. Este proceso legislativo de reforma a la Constitución transcurrió en un plazo de dieciséis meses, tomando como punto de partida el dictamen presentado por las comisiones correspondientes

del Senado de la República, en su calidad de cámara de origen. En dicho proceso se dictaminaron 21 iniciativas de distintas fuerzas políticas y se realizó un foro sobre la reforma política que nutrió las discusiones y los debates en torno a las instituciones que se buscaban incorporar. Se trata sin duda, de una de las reformas más importantes en las últimas décadas respecto a los derechos de participación ciudadana. En el dictamen correspondiente, por cuanto hace a la consulta popular, se argumentó su incorporación al texto constitucional, a partir de lo siguiente:

Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutivos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia "semidirecta", adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa.⁶⁶

De esta transcripción destacan dos cosas. Por un lado, el principio en donde se soportan las consultas populares, como forma de estimular la participación política de los ciudadanos en temas de trascendencia nacional, más allá de los mecanismos de elección periódica de representantes. Por su parte, que las instituciones de democracia semidirecta o participativa, no buscan ni pretenden sustituir la

⁶⁶ Senado de la República, dictamen comisiones de fecha 27 de abril de 2011, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6D OaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricC0Zvi7o/AINaRqZdK9G5RmVa87ZirJrPcyaBjdpVrNg==>

institución representativa de la democracia, sino que la complementan y nutren a partir de la incorporación de una visión ciudadana que representa los intereses de la mayoría en determinados temas de la agenda nacional. En ese sentido, el dictamen es consistente con el sentido que en este libro he expresado; respecto a la necesidad de articular instrumentos que faciliten la participación colectiva en la toma de decisiones públicas. Asimismo, el dictamen enfatiza lo siguiente:

Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.⁶⁷

Como vía de consecuencia, los mecanismos de participación ciudadana generan un beneficio democrático, que no es otro que el fortalecimiento de la sociedad. Es decir, se trata al mismo tiempo de una causa y consecuencia, en tanto que la participación provoca como resultado que la sociedad de forma progresiva se involucre de manera más responsable en la conducción de la cosa pública. Con ello, se democratiza la sociedad de forma transversal, ya que la participación como causa, corresponde a la responsabilidad como consecuencia. Hay un beneficio adicional con la instauración de la consulta popular, que implica la solución de conflictos políticos. Así, el dictamen establece que:

La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas

⁶⁷ Idem

relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.⁶⁸

En ese sentido, la participación de la sociedad en temas de relevancia nacional, es una forma legítima de toma de decisiones que, más allá de sus propios méritos, corresponde a una solución ante un determinado *impasse* legislativo. Esto quiere decir que, en ocasiones los representantes populares, dadas las circunstancias, no encuentran forma de resolver determinado planteamiento, por lo que una forma de solucionarlo, ya sea como principio o como decisión determinada, es acudir a la ciudadanía. Esto no debe implicar, por supuesto, que los representantes populares o legisladores desatiendan sus responsabilidades constitucionales, sino que se apela a la sociedad para que, en ejercicio de sus derechos de participación política, se pronuncien sobre algún tema de relevancia nacional.

Siendo así, y después de transcurrido el proceso legislativo de reforma a la Constitución en términos del artículo 135, fue publicado el decreto que incorpora por primera vez en la historia de México la consulta popular. En términos precisos, la manera en que se dispuso este mecanismo de participación ciudadana, es el siguiente:

- Se estableció como un derecho ciudadano, incorporado al artículo 35 de la Constitución;
- La legitimación para convocarla, se depositó en el Presidente de la República, el treinta y tres por ciento de los integrantes

⁶⁸ Idem

de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión y los ciudadanos, en número equivalente al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores;

- Para efectos de su validez, se estableció que en el caso de que las consultas sean convocadas por los poderes constituidos, es decir, el Presidente de la República o el poder legislativo, se requería que la propia solicitud fuera aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión;
- En relación a su vinculatoriedad, se dispuso que cuando la participación total corresponda al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado de la consulta vinculará a los poderes ejecutivo, legislativo y demás autoridades competentes;
- Se precisó una limitación material a las consultas. Esto quiere decir, que se excluyen de su ámbito ciertas materias, como son: la restricción a los derechos humanos, los principios establecidos en el artículo 40 de la Constitución, la materia electoral, los ingresos y egresos del Estado, la seguridad nacional y la organización de las Fuerzas Armadas;
- Para efectos de garantizar la constitucionalidad de la consulta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previo a la convocatoria que se realice, se pronunciará sobre la adecuación de la materia de la consulta a la Constitución;
- El Instituto (entonces Federal) Nacional Electoral, será el encargado de verificar el cumplimiento del requisito de validez en el caso de que sea convocada por ciudadanos, y se encargará de la organización y desarrollo de la consulta;
- Se dispuso que la consulta se realizaría el mismo día que la jornada electoral federal; y,

- Por último, en tanto derecho de acceso a la justicia, se precisó que las resoluciones de la autoridad electoral, podrían ser impugnadas en términos del artículo 99 Constitucional.

Es de esta forma que en el año 2012 quedó configurada la institución de la Consulta Popular. Es destacable mencionar que el diseño elegido por el Poder Revisor de la Constitución, no fue el de plebiscito o referéndum, como es tradición en el derecho comparado. Sino que, consciente de la amplitud de materias que podrían ser sometidas a la decisión ciudadana, el criterio fue aquel de “temas de trascendencia nacional” que, por supuesto, incluye tanto decisiones del ejecutivo como del legislativo y, en esa medida, no limita en principio, si se trata de mecanismos consultivos, de veto, de ratificación o confirmación, tal y como se vio en el apartado correspondiente de este libro. De esta forma, la Consulta Popular en su diseño es abierta y contempla todos los mecanismos posibles de participación, con las restricciones materiales ya señaladas.

Una vez que fue publicada la reforma constitucional, diversos actores políticos quisieron hacer uso de este mecanismo en el contexto de la elección federal intermedia del año 2015. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la materia de las consultas no se adecuaba a la Constitución, tal y como se verá más adelante.

3.3.- Reforma a la Constitución de 2019 – revocación de mandato.

El 20 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforma el artículo 35 de la Constitución Política, por medio del que se incorporó la figura de revocación de mandato y se amplió la base respecto de la cual pueden realizarse consultas populares.⁶⁹

Respecto de esto último, es relevante destacar que se incorporó el concepto “temas de trascendencia regional”. Esto es muy importante, ya que de forma indirecta la anterior redacción limitaba la procedencia de las consultas populares a ámbitos netamente nacionales. Con esta incorporación se atiende una de las razones de ser de los mecanismos de participación, que no es otro que proyectos y/o decisiones locales que pudieran tener relevancia para la población pero desde una perspectiva regional y no global. Es decir, se atomiza la posibilidad de toma de decisiones por parte de la sociedad y, con ello, se da mayor vigor y posibilidad al mecanismo de participación ciudadana.

Además, se modificó la base material de los temas que no pueden ser sometidos a consulta, con la intención de dotarlos de mayor precisión conceptual. Así, se estableció que no podrán ser objeto de consulta popular nacional o regional, “la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo

⁶⁹ Véase Diario Oficial de la Federación, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019

de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente”. Sobre este tema, y como se verá más adelante, es de enorme relevancia, de cara a la eficacia de la institución de participación ciudadana en el país, atender las razones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ofrece al momento de calificar la constitucionalidad de las preguntas que en su caso se formulen, porque una interpretación restrictiva tiene la fuerza de eliminar el potencial democrático de esta figura, e incluso, restarle plena eficacia, como sucedió en el año 2014.

Por lo que hace a la figura de revocación de mandato, se trata de una institución que se encuentra en el centro neurálgico de la democracia y es el derecho de los ciudadanos de retirar a un representante popular de su encargo, por vías institucionales y previamente establecidas. A ese respecto, el Presidente López Obrador dijo lo siguiente:

Ahora el ciudadano puede a la mitad del mandato decidir si continúa ese gobernante o renuncia, el pueblo pone y el pueblo quita, esto está establecido en la Constitución en el artículo 39, el pueblo tiene en todo momento el derecho de cambiar la forma de su gobierno, el pueblo debe tener en todo momento las riendas del poder en sus manos.⁷⁰

Es destacable la referencia del Presidente a la soberanía del pueblo, reconocido en el artículo 39 de la Constitución, tal y como lo hizo el Presidente Juárez en la Convocatoria de 1867, a la que ya se hizo referencia. En ese sentido, es una invocación al derecho del pueblo a

⁷⁰ López Obrador, Andrés Manuel, Conferencia del 16 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SZA-0xH6Fc0>

modificar su forma de gobierno, y de manera más específica, a retirar el mandato legal que fuera otorgado por medio del ejercicio legítimo del voto. Así, la figura de la revocación de mandato se encuentra en el corazón de la Cuarta Transformación, pues de lo que se trata es de empoderar al pueblo, de tal forma que decidan sobre el rumbo y el futuro de su sociedad. Y qué más relevante que decidir, ahí una muestra del talante democrático de nuestro Presidente López Obrador, de ser el primero en proponer que si el pueblo lo decide, él mismo acataría el resultado. Esa es la esencia de la democracia, el poder de la gente. Así, las comisiones dictaminadoras en la Cámara de origen, establecieron que la revocación de mandato es:

un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político y cultiva una cultura participativa en las personas y en las organizaciones sociales. A la vez que restringe la tendencia del ejercicio del poder con todas sus consecuencias, en cuanto a la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del mando. En ese sentido las diversas iniciativas son coincidentes también, porque contribuyen a estimular, un ejercicio del poder político acompañado de la ciudadanía, en la toma de providencias. Lo que vigoriza justamente la capacidad decisional de las instituciones, para proveerlas de certidumbre y estructuras estables.⁷¹

En ese sentido, la figura de la revocación de mandato implica un mecanismo de participación ciudadana, que tiene el potencial transformador de la democracia, por dos razones complementarias. Por un lado, en tanto que se trata de una medida preventiva y correctiva, para el caso específico de que un representante popular se esté desempeñando de manera inadecuada. En ese sentido, se le

⁷¹ Cámara de Diputados, dictamen comisiones de fecha 14 de marzo de 2019, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridTcjuIDO7Jt8q2Br3HnM+4mj4mxWu0y1sK4G5R8d5A=>

da el poder a la gente para retrotraer el mandato inicialmente otorgado. Y en segundo término, presupone el incremento gradual de la cultura política en democracia, porque hace partícipe a la sociedad del rumbo que sigue tal o cual gobernante. Desde esta perspectiva, provoca a su vez, dos contingencias positivas. En primer lugar, que el mandatario gobernará en función de los intereses de la gente, es decir, sabiendo que del pueblo soberano es el poder, procurará velar por los intereses de la mayoría. Esto, en segundo lugar, genera un gobierno responsable, prudente y democrático. Y desde esa perspectiva, genera vínculos estrechos a partir de la responsabilidad como elemento central normativo.

Más allá de que la revocación de mandato no implica la comisión de algún ilícito, para lo cual está la figura constitucional de la declaración de procedencia, sí conlleva un elemento indispensable en la relación entre representante y representado: la confianza. Se trata de un vínculo indisoluble, en donde descansa la legitimación social, que es fundamental en el acto de gobernar. Es decir, si la gente ha depositado inicialmente su confianza en un candidato, y éste luego la pierde, debería de ser natural que ese mandato sea retirado. Esto no significa gobernar de forma complaciente con las mayorías. Sino más bien, hacerlo de cara a la sociedad con toda la responsabilidad política, jurídica y moral que ello implica. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, sobre la Constitución Política de la Ciudad de México, dijo en relación a la revocación de mandato:

Se trata más bien de un mecanismo de democracia participativa o semi-directa que busca empoderar a la ciudadanía capitalina frente a sus representantes para efectos de mejorar la calidad de los servidores públicos que ocupen puestos de elección popular. En la medida que

permite a los habitantes de la Ciudad de México involucrarse más en la toma de decisiones públicas y en la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades locales electas, la revocación de mandato se enmarca en el proceso gradual de empoderamiento ciudadano en la capital al que nos hemos referido con anterioridad.⁷²

El Pleno de nuestro máximo tribunal estableció de forma clara y contundente que la revocación de mandato, como mecanismo de democracia participativa, comprende un medio que fortalece a la ciudadana, cuya finalidad no es otra que elevar la calidad de los servidores públicos que ocupan cargos de elección popular y, con ello, se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y se incrementa la exigibilidad de rendición de cuentas a las autoridades. En ese sentido, se trata de una relación recíproca en beneficio de todos. Es así, porque al tiempo que se hace partícipe a la ciudadanía de las decisiones públicas, se obliga en vía de consecuencia a los servidores públicos electos a tomarse en serio la rendición de cuentas. En ese sentido, la Corte agregó que “la revocación de mandato tampoco está sustentada en un retiro arbitrario del cargo público, sino en el ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo y bajo procedimientos claramente establecidos en las constituciones y las leyes locales.”⁷³

Así, la revocación de mandato no implica retirar a servidores públicos electos de contentillo, sino más bien, al amparo de procedimientos e instituciones establecidas y definidas, corresponde un reconocimiento directo a que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. ¿Por qué habría una sociedad de

⁷² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx>

⁷³ Idem.

conformarse con malos gobernantes? La respuesta es que no, toda vez que no debería existir esa noción de inmutabilidad en el ejercicio del poder. Si la sociedad considera que un representante popular no es digno de la confianza ciudadana, lo sensato y correcto es que se le revoque el mandato.

Tras el proceso de reforma a la Constitución, en el mes de diciembre de 2019, finalmente fue incorporada en nuestra vida política y democrática la revocación de mandato en el artículo 35, por lo que hace al Presidente de la República. Respecto a los Gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, se dispuso el principio normativo en los artículos 116 y 122, respectivamente, y se respetó su libertad de configuración en cuanto a la forma de articularlo. En términos generales y para efectos de claridad, la manera en que quedó precisada la revocación de mandato para el Presidente de la República, es la siguiente:

- Se establece como un derecho de los ciudadanos, participar en los procesos revocatorios;
- Por cuanto hace a la legitimación para convocarlo, se dispuso que deben ser, cuando menos, un número equivalente al 3% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, representados a partir de un criterio de dispersión geográfica, que corresponde a cuando menos 17 entidades federativas;
- La revocación de mandato, luego de que se comprueben los requisitos de procedencia, será convocada por el Instituto Nacional Electoral;
- Podrá ser convocada en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional;

- Se llevará a cabo a los noventa días posteriores a la emisión de la convocatoria y en fecha no coincidente a jornadas electorales federales o locales;
- Como requisito de validez del proceso, se dispone que deben participar cuando menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores;
- El resultado de la revocación será a partir del principio de mayoría absoluta;
- El Instituto Nacional Electoral es la instancia encargada de la organización y cómputo de la votación. También, se dispone que en respeto al derecho de acceso a la justicia, los resultados pueden ser impugnados en términos del artículo 99 constitucional, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Por último, se establecen límites a la utilización de recursos públicos para la recolección de firmas, así como para la promoción de la jornada de votación.

Al respecto, en caso de que en efecto se llegare a revocar el mandato de quien ostente el cargo de Presidente de la República, asumirá provisionalmente la presidencia la persona que presida el Congreso de la Unión. En este supuesto, en términos del artículo 84 de la Constitución, el presidente provisional no podrá remover o designar a secretarios de Estado sin la autorización del Senado de la República. Sin embargo, pasados treinta días, el propio Congreso, es decir, tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados en sesión del Congreso General en su carácter de Colegio Electoral, designará a quien concluirá el periodo constitucional, en su carácter de presidente sustituto.

En adición a lo anterior, la revocación de mandato tiene un vínculo indirecto con la reelección de legisladores. Es así, porque ambas figuras conllevan el fortalecimiento del ciudadano frente a sus representantes electos. En el caso de la reelección, se trata de reiterar el encargo para un periodo adicional a un representante popular. En el caso del sistema político mexicano, la reelección se prevé únicamente para legisladores e integrantes del ayuntamiento. Por lo que hace a la revocación de mandato, se trata del mismo vínculo esencial derivado del voto popular, con la salvedad de que los resultados en este caso son de naturaleza negativa, es decir, se le retira el mandato al servidor público.

Es importante tener en cuenta que la revocación de mandato reconoce la soberanía plena de los ciudadanos, en términos del artículo 39 de la Constitución. Ahora, es muy importante aclarar que no se trata de una figura que amplía el mandato o extiende el término para el cual una persona fue electa. Es más bien una institución que sanciona el indebido desempeño de los gobernantes, y aquellos que hayan perdido la legitimación social a que ya se hizo referencia.

En ese sentido es fundamental recordar que este procedimiento únicamente puede ser convocado por ciudadanos. La propia Constitución reconoce otro tipo de mecanismos, como la declaración de procedencia y del juicio político que conllevan la responsabilidad penal o política de un determinado servidor público y es el propio sistema político, de manera particular, el Congreso de la Unión, quien los sustancia. Diferente es el caso de la pérdida de legitimación de un presidente o titular de un poder ejecutivo estatal, que a partir de la reforma de 2019, da a los ciudadanos la posibilidad

de organizarse de forma colectiva, con miras a iniciar un proceso revocatorio.

Es así que por primera vez en nuestra historia constitucional, los ciudadanos tienen el poder para decidir retirar del cargo a la persona que ostenta la presidencia de la República. Es una enorme victoria ciudadana, porque empodera a la sociedad, al hacerla dueña ya no solo de las decisiones de relevancia pública, como en el caso de la consulta popular, sino de quien dirige el rumbo del país. Falta ver si en efecto los ciudadanos se organizan y solicitan la consulta, pues es su prerrogativa. Pero es un hecho inédito que se regrese, por primera vez en la historia de nuestro país, la vista al soberano para que éste decida el rumbo de México. Y es simbólico que sólo un porcentaje de ciudadanos, sean quienes tienen la facultad para convocar a este mecanismo participativo.

3.4.- Ley Federal de Revocación de Mandato

Una vez promulgada la reforma al Artículo 35 Constitucional, era necesario publicar la ley secundaria para hacerla operativa y, con ello, dar certidumbre a este nuevo derecho ciudadano y que se pudiera concretar sin menor demora. En la Ley Federal de Revocación de Mandato, de acuerdo con la Carta Magna, se deben definir los procesos, establecer las fechas y periodos concretos para este ejercicio democrático, determinar las facultades del INE y las responsabilidades de los servidores públicos, así como los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para solicitar la revocación y participar en la consulta. Cabe recordar que, la misma reforma obliga a las entidades federativas a reconocer este derecho en sus constituciones y normar la revocación

para los titulares de los ejecutivos locales.

Para cumplir el mandato constitucional, el legislativo federal se dio a la tarea de dialogar y buscar los acuerdos necesarios para sacar adelante una propuesta que reflejara y cumpliera el espíritu de la reforma y respondiera al interés de la ciudadanía. Se tomaron en cuenta distintas perspectivas, así como casos de éxito y buenas prácticas en otras latitudes. El reto era que la ley planteara un mecanismo confiable y legítimo, respaldado por una amplia mayoría de legisladores, y que no pudiera ser impugnada en tribunales.

El Senado jugó un papel clave durante la fase de elaboración y aprobación de la ley. Senadores de distintos grupos parlamentarios presentaron iniciativas que, aunque coincidían en varios aspectos, tenían interpretaciones encontradas respecto a puntos relevantes, como la pregunta que se haría en el proceso de revocación, las facultades del INE en su organización, las restricciones a la comunicación y promoción por parte de servidores públicos, los plazos, entre otros asuntos que había que discutir. Fue necesario un ejercicio de buena política en la que se conciliaran las diferencias y se buscaran puntos en común para aprobar el nuevo ordenamiento.

El proceso fue complejo, de hecho, comenzó en la LXVI Legislatura y concluyó en la LXV. El dictamen inicial fue aprobado el 16 de agosto de 2021 pero se optó por privilegiar un debate más amplio en el que se escucharan las distintas posturas y no quedara excluida ninguna de las voces. Después de un gran ejercicio de diálogo, los grupos parlamentarios acordaron una adenda al dictamen original. En dicha adenda se modificaban los artículos del dictamen original en los que había los mayores desacuerdos. Entre lo acordado destaca: el papel del INE en la revocación de mandato, los mecanismos a seguir para la

¹ Véase Diario Oficial de la Federación; disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019

¹ Véase Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda, a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato; disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-09-02-1/assets/documentos/Dict_Com_Gobernacion_Revocacion_Mandato.pdf

recopilación, conteo y validación de firmas para solicitar la revocación, los límites en la promoción y difusión de la consulta y la pregunta a consultar; este último siendo el más relevante.

Gracias a la apertura y disposición para sumar, el dictamen y su adenda, fueron aprobados por el pleno del Senado, prácticamente por consenso, el 2 de septiembre de 2021. En la discusión se retiraron las reservas y votos particulares que habían presentado varios legisladores. La minuta fue turnada a la Cámara de Diputados, donde pasó en sus términos. La Ley Federal de Revocación de Mandato fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021. Con esto, el Congreso cumplió con su obligación y dio cauce a este nuevo derecho, que empodera a la ciudadanía y favorece la rendición de cuentas.

Entre lo establecido en la nueva legislación se destaca lo siguiente:

- Se define la revocación de mandato como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.
- Se ratifica lo establecido en el texto constitucional respecto al número de firmas que se necesitan para iniciar el proceso de revocación; y se establece que los ciudadanos pueden firmar más de una solicitud de revocación, pero que su firma contará solo una vez.
- El INE deberá facilitar mecanismos tecnológicos para la

- recopilación de firmas, sin menoscabo de las firmas físicas.
- Se prohíbe el uso de recursos públicos para la recopilación de firmas y la promoción del proceso.
 - Los partidos políticos pueden promover la participación ciudadana en la consulta revocatoria.
 - Se suspende la propaganda y publicidad gubernamental durante el proceso, salvo la relacionado con salud, educación y protección civil.
 - Los servidores públicos, incluido el presidente de la República, deben abstenerse de promover la consulta de revocación o de tratar de orientar el voto de los ciudadanos en algún sentido.
 - La pregunta establecida en el Artículo 19, fracción V, fue la siguiente: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”

Además, en los artículos transitorios del decreto se establecieron las previsiones necesarias para que se pudiera llevar a cabo una consulta de revocación de mandato para el periodo presidencial 2018 – 2024, tal y como establece el texto de la Reforma Constitucional.

Hoy, gracias a que se escucho a la ciudadanía y a que los poderes públicos hicieron su labor, este mecanismo de democracia directa y rendición de cuentas es una realidad. La ciudadanía tendrá la oportunidad de remover del cargo al presidente de la República y, posteriormente, cuando se den las reformas locales, a las personas

¹ Véase Ley Federal de Revocación de Mandato, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021

titulares de las gubernaturas y jefatura de gobierno de la Ciudad de México.

El 1 de noviembre de 2021 inició el periodo de recolección de firmas, mismo que concluirá el 25 de diciembre. Las y los ciudadanos tendrán la oportunidad de solicitar la revocación de mandato del Ejecutivo Federal y, de lograrse los requisitos, la consulta de revocación se llevará a cabo en marzo de 2022. Así, estamos pasando de un derecho en el papel a un derecho en la práctica.

El Congreso de la Unión y el Senado de la República, han dado muestra de su convicción democrática y de su compromiso con la participación política de la sociedad. Toca ahora a la ciudadanía organizarse para hacer valer este derecho, y a las instituciones del Estado hacer que funcione de manera adecuada.

3.5. Suprema Corte de Justicia de la Nación y las consultas populares

En este apartado haré referencia a las cinco resoluciones que ha emitido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a la procedencia constitucional de las consultas populares. Se trata de dos consultas relacionadas con la reforma energética, una con el aumento del salario mínimo general vigente, una vinculada a la reducción de diputados y senadores plurinominales y la última en torno al enjuiciamiento a expresidentes. Las primeras mencionadas, como se detallará a continuación, se presentaron en el contexto de las elecciones intermedias del 2015 y, la última referida, es la que

resolvió el Tribunal Pleno, en sesión celebrada el día 1º de octubre de 2020.

En ese sentido, en el contexto del proceso electoral 2014-2015 para la renovación de la Cámara de Diputados, se promovieron 4 peticiones de consulta popular. Una vez que el Instituto Nacional Electoral realizara la verificación del número de firmas correspondiente al 2% de la lista nominal de electores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en cada caso, en los términos siguientes:

1.- Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2004⁷⁴, cuya materia versó sobre la reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre del año dos mil trece. Entre otras cosas, cabe destacar que esta petición fue presentada por el ahora Presidente de la República y diversos integrantes del partido Morena. En ese tenor, la propuesta de la pregunta fue “¿estas de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”

La Suprema Corte consideró que tanto la temática como la pregunta propuesta, se encontraban dentro de las prohibiciones que establece la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución, de manera particular, aquella que se refiere a que no procederán las

⁷⁴ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 30 de octubre de 2014, disponible en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172179>

consultas populares cuando su materia verse sobre “los ingresos y gastos del Estado”. En esa medida, argumentó el Tribunal Pleno que:

este Tribunal Pleno arriba a la conclusión que los términos “ingresos y gastos” para el ámbito de la Consulta Popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones, respecto de los cuales, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma, por disposición constitucional expresa.⁷⁵

Se trata de una interpretación restrictiva por cuanto hace a la procedencia de la consulta popular, o bien, muy abarcadora en relación a la limitación material que dispone el texto de la Constitución Política. Como fuere, el caso es que la Corte decidió que la reforma energética no podría ser materia de consulta popular.

2.- Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2004,⁷⁶ cuya materia versó sobre la modificación a la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL y, con ello, garantizar la de las necesidades del trabajador y su familia, y se encuentre acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia Constitución Mexicana. Esta petición fue presentada por el Partido Acción Nacional y la pregunta sugerida para la

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 29 de octubre de 2014, disponible en:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>

consulta popular fue “¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?.”

En este caso, la Suprema Corte estimó que la temática de la consulta excedía los límites establecidos en el artículo 35 de la Constitución y, por lo tanto, devino en inconstitucional, al referirse a los ingresos y gastos del Estado y al derecho humano contenido en el artículo 123 de la Carta Magna, en materia de salario mínimo. Así, dijo la Corte que:

la materia tiene que ver con los ingresos y gastos del Estado, materia vedada por el artículo 35 fracción VIII, numeral 3º de la Constitución Federal y el artículo 11, fracción IV de la Ley Federal de Consulta Popular, pues si bien el salario mínimo es un derecho de los trabajadores previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional, no puede desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos que hacen referencia al concepto de salario mínimo ya sea de manera directa o indirecta, puesto que este concepto ha sido utilizado como referencia de una gran cantidad de legislación de orden tributaria y financiera, precisamente la consulta contiene esa finalidad, determinar nuevas bases para fijar el salario mínimo.

(...)

En segundo término, este Tribunal considera que la materia de consulta también encuadra en la prohibición relativa al tema de la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, prevista también en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3º de la Constitución Federal y el artículo 11, fracción I de la Ley Federal de Consulta Popular, puesto que con la pregunta planteada lo que se pretende es sustituir una base constitucional por una base de legalidad,

dejando de lado el derecho humano social de los trabajadores al salario contenido en el artículo 123 constitucional.⁷⁷

En ese tenor, considero que de igual forma se trata de una interpretación restrictiva al alcance normativo de las consultas populares como instrumento de expresión de la ciudadanía sobre temas de relevancia y trascendencia nacional. De esta forma, la Corte decidió que el incremento del salario mínimo no podría ser materia de consulta popular.

3.- Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 3/2014,⁷⁸ cuya materia versó, al igual que la identificada bajo el expediente 1/2014, arriba referida, sobre la reforma constitucional en materia energética en la que se modificaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Esta propuesta fue impulsada por el Partido de la Revolución Democrática y la pregunta que pretendieron someter a la consulta popular, fue la siguiente “¿Está de acuerdo en que se mantenga el Decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?” En ese sentido, la Suprema Corte consideró que:

encuentra que el desahogo de la presente consulta de manera directa incidirá sobre los ingresos del Estado, pues por definición, cualquier industria estatal, y sobre todo la energética, proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo.⁷⁹

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 3/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 30 de octubre de 2014, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172300>

⁷⁹ Idem.

Así, la Corte fue consistente en los dos casos en que se pretendió someter a consulta popular la reforma energética. Estableció que su materia estaba limitada por el artículo 35 de la Constitución, en particular, por referirse a los ingresos del Estado.

4.- Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 4/2014,⁸⁰ cuya materia versó sobre la reducción del número de diputados federales por el principio de representación proporcional (plurinominales) de 200 a 100 y se eliminan los 32 senadores por el principio de representación proporcional. Esta propuesta fue impulsada por el Partido Revolucionario Institucional y la pregunta en específico que en su momento se propuso fue ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales? En ese sentido, la Corte resolvió la inconstitucionalidad de la materia, al considerar que:

dado que la materia sobre la que versa la petición de consulta popular a que se refiere este expediente no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que, como lo ha considerado este Alto Tribunal, acarrea directamente diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos –y, en su caso, de candidatos independientes- en las Cámaras del Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular

⁸⁰ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 4/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 3 de noviembre de 2014, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>

en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸¹

De tal forma, que la reducción de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, es considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una de las materias que el artículo 35 Constitucional limita para efectos de la consulta popular.

Es destacable que las fuerzas políticas de la época, con el apoyo ciudadano correspondiente, consideraron como idóneo y viable el mecanismo de consulta popular para someter a los ciudadanos una serie de decisiones de relevancia y trascendencia nacional. Es el caso del salario mínimo general vigente, la reforma energética y la composición del poder legislativo. Como ya fue revisado, en los términos en que estaba configurado el artículo 35 de la Constitución en ese momento, estas consultas populares hubieran coincidido con la jornada electoral y el propósito del Poder Revisor de la Constitución se habría colmado, al dotar de contenido programático a las elecciones. Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una interpretación que pareciera muy literal, desestimó todos los planteamientos por considerar que se encontraban, de forma implícita, en la lista de materias excluidas de someterse a la consulta popular. Bien puede ser que esa lista deba de reconfigurarse para que, en respeto a los derechos humanos de todos y todas las mexicanas, la consulta popular pueda ser una realidad viva, vigente y eficaz en México.

Siendo así, es preciso y necesario hacer referencia a la solicitud de consulta popular que presentó el Presidente de la

⁸¹ Idem.

República, en la que a partir de la revisión que realizó la Suprema Corte sobre la constitucionalidad de la pregunta, se reconfiguró una nueva forma de observar las consultas populares sobre la base de una democracia participativa y deliberativa. Con ello, por primera vez en la historia de México se actualizará este mecanismo.

5.- Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020. La solicitud de esta consulta popular, derivó de la facultad que la Constitución otorga al Presidente de la República, y que fue ejercida mediante la petición enviada al Senado de la República el día 15 de septiembre de 2020. Al respecto, vale la pena hacer mención a una de sus consideraciones centrales:

El ejercicio de la consulta popular sobre la viabilidad de iniciar procesos legales en contra de los ex presidentes es en sí mismo un precedente necesario para prevenir la repetición de conductas indebidas en el ejercicio del poder y un deslinde con respecto a la impunidad y encubrimiento que caracterizó a los gobiernos neoliberales, una forma de despejar la ambigüedad legal que ha imperado sobre las responsabilidades de la figura presidencial y una reafirmación del principio de soberanía popular contenido en el artículo 39 de nuestra Constitución Política.⁸²

De esta transcripción se desprende la esencia y razón de ser de la consulta popular en la materia y el compromiso con la democracia participativa, como elemento de responsabilidad de los gobernantes hacia la sociedad. Y es que implica el combate histórico más profundo a la impunidad y encubrimiento sobre acciones del pasado. Sin embargo, es preciso decirlo, es una decisión que debe ser

⁸² Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 1º de octubre de 2020, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=274021>

respaldada por el voto mayoritario de la sociedad, por las implicaciones que conlleva una acción de tal naturaleza. Bien podría haber sucedido que los actos y las acciones legales que el Presidente propuso como parte de la consulta popular se llevaran a cabo sin la intermediación ciudadana. Pero además de su convicción democrática, el respaldo ciudadano convertirá estas acciones en unas de todo el pueblo de México. Siendo así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la constitucionalidad de la pregunta planteada por el Presidente. En el desarrollo de sus argumentos, consideró, como ya he dicho aquí, que:

la consulta popular empodera a los ciudadanos para influir en las decisiones más allá del límite impuesto por un sistema puro de democracia indirecta. Con su ejercicio, los ciudadanos ya no sólo se limitan a influir en la integración de los órganos representativos, sino también a expresar su opinión, con el resultado de que, reunidos ciertos requisitos procesales, ésta pueda ser vinculante.

Es claro, entonces, que esta Corte debe impedir que se sometan a consulta temas que impliquen una restricción de derechos humanos, pero también debe garantizar, en los términos más amplios, el derecho a la consulta popular.⁸³

En ese sentido, se observa un cambio sustancial en la argumentación de la Corte, en lo referente a que la consulta popular es un instrumento a partir del cual los ciudadanos pueden influir en la toma de decisiones por medio de la expresión clara e inequívoca de sus propias convicciones y que, si bien se debe impedir, como no podría ser de otra forma, la restricción a los derechos humanos, ello no puede interpretarse como una regla cerrada que implique, a su

⁸³ Idem

vez, una restricción al ejercicio de la consulta popular. Por otro lado, en cuanto a las facultades de las autoridades, dice la Corte que:

La consulta popular no pretende desplazar ninguna potestad normativa. Su materia no son las facultades en sí de las autoridades, sino “temas de trascendencia”, ya sea nacional o regional, relacionados con éstas. Su propósito —como derecho humano— es vincular a las autoridades —no a ejercer sus facultades discrecionales en cierto sentido concreto— sino a considerar como vinculante la opinión de la ciudadanía al ejercer sus competencias. El contenido y alcance de esas competencias no se condiciona a ninguna consulta popular.⁸⁴

Esto es de extrema importancia en la concepción de la consulta popular, puesto que lo que argumenta la Corte es que el ejercicio de las competencias constitucionales de los poderes constituidos no se debe condicionar al resultado de una consulta popular, es decir, no desplaza ninguna potestad normativa. Más bien, se trata de vincular a las autoridades a la opinión de la ciudadanía en el ejercicio de esas competencias. Es una diferencia sutil pero de profundo significado. Dicho de otra forma, la consulta popular no tiene el potencial de poner en entredicho el ejercicio de las competencias de las autoridades, lo que sí tiene, es el alcance para que en ejercicio de las mismas, se considere vinculante la opinión mayoritaria. En ese sentido, “existen por separado una materia de la consulta y una pregunta que le da eficacia; la primera es sustantiva y la segunda es adjetiva o formal”.

Por cuanto hace a la materia de la consulta, estableció que “los resultados de esos procedimientos tienen un valor propio e independiente de los juicios penales y, en su caso, generarían un respaldo para la eventual presentación de acusaciones, cuya suerte,

⁸⁴ Idem

además, no sería sujeta a consulta”. Es decir, no se pone en tela de juicio la viabilidad jurídica de los procesos penales u otros que en su caso se puedan iniciar, ni siquiera es pertinente referirse a los resultados de los mismos. El caso es que la consulta tiene un valor propio y autónomo, que reposa en la deliberación pública y en recabar la opinión de la ciudadanía sobre su fondo. Así, concluye la Suprema Corte que:

La materia u objeto de la consulta consiste en el esclarecimiento de hechos pasados en México, dentro de los cuales se incluye una diversidad de situaciones y hechos destacados por el peticionario como relevantes en su estudio por sus implicaciones históricas y políticas. Este tema tendría como ámbito de proyección las facultades discrecionales de los órganos representativos, especialmente, el Poder Ejecutivo, quienes, en caso de producirse un resultado vinculante de la población, tendrían abierto un abanico de posibilidades de cursos de acción: desde la creación de mecanismos novedosos para esclarecer algunos hechos en específico, como en algunos países que han decidido garantizar el derecho a la verdad, hasta mecanismos que permitieran a las autoridades competentes allegarse de elementos suficientes para iniciar procedimientos de responsabilidad en términos de lo establecido por el Título Cuarto de la Carta Suprema.⁸⁵

Se trata de la validación constitucional de la propuesta del Presidente de la República. En sí mismo, resulta irrelevante para la apreciación de la consulta popular en cuanto tal, el resultado de la misma e incluso la forma final en que quedó redactada la pregunta. Esto es así, porque en el fondo, lo que la Suprema Corte hizo fue darle vida al mecanismo en sí mismo, es decir, hacer eficaz el instrumento de participación democrática. A partir de su propia argumentación, lo que resolvió el Máximo Tribunal es que el

⁸⁵ Idem

resultado de esta consulta, como de muchas otras, es contingente a la consulta misma, y es así, debido a que no se pone en duda el ejercicio de competencias constitucionales, sino que su resultado vinculante, someterá a las autoridades a hacerle caso sólo en el ámbito de sus atribuciones. De ello, es que se trata de un proceso o mecanismo abierto que en función de su resultado, corresponderá a las autoridades definir la forma en que se materializa la voluntad popular. Y esa es una gran victoria para la democracia en México y muestra clara que la Cuarta Transformación camina hacia adelante.⁸⁶

3.6.- Pueblos y comunidades indígenas

En México viven alrededor de 25.5 millones de personas que se auto adscriben como indígenas, lo que corresponde, según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI,⁸⁷ al 21.5% de la población total nacional. Del total, el 6.5% habla alguna lengua indígena. El reconocimiento como indígena parte del criterio y principio de autoadscripción, que según el artículo 2 de la Constitución, implica que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 1.2, precisa que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

⁸⁶ Este texto se escribió después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y tiempo antes de que efectivamente fuera ejercido ese derecho ciudadano.

⁸⁷ Encuesta Intercensal 2015, Principales resultados, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

El criterio de autoadscripción es relevante por dos razones. La primera, es que el derecho positivo ha dispuesto una serie de normas de aplicación exclusiva a las comunidades indígenas, con la finalidad de respetar sus tradiciones y autonomía, así como eliminar la desigualdad, exclusión y discriminación histórica de la que han sido objeto, por lo cual no son aplicables a todos los ciudadanos. Pero más importante aún, que sale del ámbito del derecho, es que la cualidad de indígena o integrante de una comunidad indígena, no deriva de un reconocimiento externo, es decir del Estado y sus instituciones, sino que es a partir de la percepción individual que una persona se reconoce a sí misma como tal. Es destacable que tanto la Constitución como el derecho internacional, ponen como elemento de identificación un elemento tradicionalmente lejano al propio derecho, y es la “conciencia de la identidad”. Un concepto que va mucho más allá de normas y reglamentos. En ese sentido, en el año 2001 se reformó el artículo 2º de la Constitución Política, en la que, entre otras cosas y en relación a la temática de este libro, se reconoció a partir de los principios de libre determinación y autonomía:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser

votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.⁸⁸

Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, prevé en relación al deber de consulta por parte de los gobiernos de los Estados firmantes, lo siguiente:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

(a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

(b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

(c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias,

⁸⁸ Idem

con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.⁸⁹

En este apartado se revisarán experiencias en esos dos aspectos. Es decir, la manera en que diversas comunidades indígenas en México han ejercido su derecho a la libre determinación y autonomía y la forma en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado la consulta a pueblos y comunidades indígenas, a partir del paradigmático caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. He considerado relevante incluir estos elementos de reflexión en este libro, en tanto que si bien comprenden una lógica distinta a lo que aquí he dicho en torno a los mecanismos institucionalizados de democracia semidirecta y participativa, constituyen un núcleo central indispensable de distintas formas de organización social y participación colectiva en la toma de decisiones. Más aún, si consideramos que estas disposiciones se encuentran dirigidas a pueblos y comunidades indígenas, cuyos integrantes, como ya se vio, representan el 25% de nuestra sociedad.

3.6.1.- Usos y costumbres de pueblos y comunidades indígenas.

Dice el historiador Federico Navarrete Linares que “las comunidades indígenas han podido sobrevivir a 300 años de colonización española, y luego a casi 200 años de una relación difícil y a veces violenta con los gobiernos mexicanos, gracias al compromiso que sus miembros sienten con ellas a todos los niveles,

⁸⁹ Idem

físico, espiritual e ideológico”.⁹⁰ Es decir, el sentido de comunidad, su arraigo, pertenencia y defensa, es uno de los elementos que ha permitido la preservación después de tantos años del núcleo cultural de los pueblos indígenas, que no es otro en esencia, que la colectividad. El mismo historiador, informa que en la comunalidad existen cinco elementos clave: la tierra como madre y territorio, el consenso en asamblea para la toma de decisiones, el servicio gratuito como ejercicio de autoridad, el trabajo colectivo como acto de recreación y los ritos y ceremonias, como expresión del don comunal.⁹¹ Sólo me referiré a la toma de decisiones y forma de elección de autoridades comunitarias, por ser afín a los propósitos de este libro.

En términos generales, porque es preciso reconocer que cada comunidad atiende usos y costumbres diversos en función de sus tradiciones culturales e historia propia, existen tres elementos que identifican el autogobierno de las comunidades indígenas: el consejo de ancianos, las asambleas comunitarias y el consenso. El primer caso, el consejo de ancianos, se trata de la autoridad suprema en muchas comunidades y se integra por personas respetables y usualmente mayores, que han desempeñado cargos relevantes dentro de la propia comunidad. Es común que en el consejo se deposite la defensa de las tradiciones y costumbres. Las asambleas son los espacios en donde se deciden la mayoría de los asuntos importantes de la comunidad, se trata de un entorno de participación democrática y de decisión comunitaria. El caso del consenso, más que tratarse de un organismo, es una forma en la que se toman las decisiones o mejor dicho, un principio de la colectividad. Ya sea en el consejo o

⁹⁰ Navarrete Linares, Federico, *Los pueblos indígenas de México, Pueblos indígenas del México contemporáneo*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2008, p. 46.

⁹¹ Idem.

la asamblea, se busca la unidad de la comunidad y corresponde al compromiso de todos sus integrantes de trabajar en beneficio de la comunidad.

Al ser tan plural la autonomía y autogobierno, tanto como el número de comunidades indígenas que hay en México, me avocaré únicamente a referir algunos casos simbólicos, como es el de las autoridades políticas de los Tarahumaras en la Sierra de Chihuahua, la organización comunitaria en Cherán en Michoacán, la comunidad de San Luis Acatlán en Guerrero y Oxchuc en Chiapas.

Para los tarahumaras de la sierra de Chihuahua, existen tres tipos distintos de autoridades: las políticas, las religiosas y las eventuales. Las primeras son electas por medio del consenso y, en principio, no tienen limitación en el encargo, a pesar de que ahora se ajustan a los tiempos constitucionales, es decir, 3 años, y su función principal consiste en resolver los conflictos al interior de la comunidad. Por su parte, las autoridades religiosas no son propiamente elegidas sino que a partir del propio prestigio de la persona, asumen el cargo por la vía de los hechos y su actividad principal es celebrar los matrimonios, fungir como curanderos e interpretes de sueños. Las denominadas autoridades eventuales, son seleccionadas para eventos ocasionales, como las llamadas tesgüinadas, y su función es cantar, repartir la bebida y organizar los bailes.

La mayor jerarquía en esa estructura la ocupa, dice Carlos Tello, es el "siríame", quien tiene facultades sobre todas las ranherías o comunidades que forman un pueblo. Dice Tello que "los siríames son elegidos por consenso y de manera pública, por hombres y mujeres, en una asamblea que tiene lugar generalmente en Semana Santa, cuando todo el pueblo se reúne para celebrar a

Dios. La autoridad civil y religiosa está concentrada en una sola persona, la del siríame. Para los tarahumaras, no existe una distinción entre lo sagrado y lo profano”.⁹² En ese sentido, el siríame se erige como una especie de gobernador que tiene autoridad sobre todas las personas y territorio de un pueblo o comunidad determinada. Y el siríame tiene a su vez, una estructura de gobierno definida, en dos cargos adicionales, el "warula" (o teniente) y los "sontasi" (o soldados).

En términos generales, el siríame es un cargo similar al presidente municipal, aun cuando no necesariamente coincide en la circunscripción territorial y no necesariamente es la misma persona. Anteriormente, su duración era indefinida, siempre que la comunidad estuviera de acuerdo, aun cuando la tendencia es que dure tres años para hacer coincidir el cargo con lo que establece la Constitución.

Se trata de una tradición en la que la gente elige a sus propias autoridades, a la par de aquello que establecen las normas establecidas del Estado mexicano. Es relevante considerar que en muchos casos, las autoridades electorales de nuestro país han reconocido en cargos como el siríame, sustitutos válidos y constitucionales para ocupar los puestos constitucionales. En el caso de los tarahumaras, como en muchas otras partes de México, la figura de la autoridad política se mezcla con la religiosa. Es destacable en este caso, que la asamblea en la que se elige a la autoridad sucede durante la Semana Santa.

⁹² Tello Díaz, Carlos, *Formas de gobierno en las comunidades indígenas*, Instituto Federal Electoral, disponible en:
https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/formas_de_gobierno_comunidades.htm

El caso de Cherán en Michoacán es diferente por muchas razones y es simbólica por cuanto hace a la capacidad de auto organización y autonomía de las comunidades indígenas. La realidad de Cherán es similar a la de muchas comunidades que viven en México y que no es otra que la presencia de grupos del crimen organizado. En el caso en concreto, se trata de la tala clandestina e ilegal devastando alrededor de 20 mil hectáreas de bosque. Ante dicha circunstancia, los integrantes de la comunidad se han organizado para tomar el control de su seguridad y acceso a su territorio, creando una policía comunitaria. En adición a eso, se han creado normas aplicables a sus integrantes para combatir el alcoholismo y la tala. Cuenta Jorge Atilano González que:

Comer y rezar juntos en la calle fue la estrategia de resistencia que creó la comunidad de Cherán. Actualmente son doscientos altares y cocinas repartidas en toda la comunidad que a partir de las ocho de la noche se activan para cerrar las calles y crear altares vivos de esperanza y comunión. El organizarse para comer y rezar juntos en la calle fue recuperar la pertenencia a la comunidad, más allá de detener o no la tala ilegal de los árboles, Cherán ha sabido emprender las acciones que permitan crear vida desde el dolor y la injusticia.⁹³

Se trata de la reivindicación de prácticas cotidianas y de usos y costumbres, convertidos en forma de organización con consecuencias políticas y sociales. Es la gente, rezando y cocinando, la que ha recuperado la paz y la armonía al interior de su comunidad.

En el año 2011 los habitantes de Cherán rechazaron participar en el proceso legal de renovación de sus autoridades municipales y,

⁹³ Jorge Atilano González, S.J., *Cherán, México: Unidad frente al crimen organizado*, Mensaje 608, Santiago de Chile, 2012, p. 49, en de la Torre Rangel, Jesús Antonio, *Elecciones y comunidades indígenas: un ejercicio de autonomía*, Horizontal, 28 de mayo de 2015, disponible en: <https://horizontal.mx/elecciones-y-comunidades-indigenas-un-ejercicio-de-autonomia/>

en cambio, eligieron a sus autoridades por medio de sus usos y costumbres, situación que fue validada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el derecho a la libre determinación y autonomía para elegir a sus propias autoridades. Es un caso simbólico el de Cherán, porque más allá de la resistencia a grupos del crimen organizado que amenazaron su propia subsistencia y la preservación de su tierra, la organización resultó en nuevas formas de articulación comunitaria y sobre todo, de participación política plena. Es decir, en Cherán la gente decide su futuro.

San Luis Acatlán, Guerrero, es una comunidad que en 1995, junto con otras comunidades de la Montaña y la Costa Chica, establecieron un sistema de seguridad, impartición de justicia y reeducación a partir de sus propios usos y costumbres. Es destacable que el sistema de seguridad y justicia comunitario, no está basado en la sanción o privación de la libertad, sino en la reparación del daño y reeducación. Es decir, se observa el fenómeno delictivo no a partir de una pretensión punitiva, sino que la comunidad en su conjunto mira de forma colectiva cómo remediar tanto la falta cometida como a la persona que la cometió. Años después, al igual que en Cherán, los integrantes de la comunidad de San Luis Acatlán solicitaron a las autoridades electorales del Estado la autorización para designar a sus autoridades en términos de sus usos y costumbres. Ante la negativa, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió que, en efecto, tienen pleno derecho a elegir a sus propias autoridades, en respeto a los derechos humanos.

El caso de Oxchuc, en el Estado de Chiapas es significativo porque combina de manera directa el derecho de autonomía y auto gobierno, con la elección de autoridades constitucionales. De esa forma, en el año 2016, los habitantes de Oxchuc solicitaron al Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Chiapas, la autorización para renovar a sus autoridades municipales por medio de sus usos y costumbres en 2019. La autoridad electoral determinó improcedente la solicitud, en tanto que no existía una normatividad que regulara tal procedimiento, es decir, la elección de autoridades constitucionales a partir de usos y costumbres. Inconformes, recurrieron ante el Tribunal Electoral, que resolvió que la autoridad electoral estatal debía de realizar un estudio sobre la existencia histórica de un sistema que permitiera, con respeto a los derechos humanos, implementar los usos y costumbres para la elección de las autoridades municipales. Ese estudio indicó que en efecto, existía un sistema de votación por consenso a mano alzada.

En consecuencia, la autoridad electoral llevó a cabo diversas reuniones informativas con los integrantes de la comunidad, para efectos de organizar el proceso electivo. Establecidas las bases, se emitió la convocatoria a las 120 localidades del municipio de Oxchuc, en donde se establecieron las normas de postulación, las fechas en que se llevaría a cabo la jornada y el método de elección. Uno de los aspectos más relevantes fue el método de selección de candidatos, puesto que “las autoridades tradicionales decidieron que sortearían a las 120 localidades pertenecientes al municipio para elegir las que postularían candidatos, así como el género de postulación. Una vez elegidas las localidades, en cada una se realizó una asamblea para seleccionar al candidato y planilla que los representaría en la elección, el método para seleccionarlos también

fue a través de sorteo”.⁹⁴ Es decir, la equidad de la postulación se garantizó por medio de un sorteo, ya no de los candidatos, sino de las localidades de donde saldrían las postulaciones. Una vez seleccionadas por ese medio, se realizaron asambleas para elegir a los candidatos.

La elección tuvo lugar el 13 de abril de 2019, en la cabecera municipal. Participaron 11,921 ciudadanos, de 115 comunidades y 24 barrios. En el desarrollo de la elección, los candidatos se presentaron durante la asamblea, acompañados de las autoridades tradicionales, para identificar su procedencia. La votación se realizó a mano alzada de la que resultaron las autoridades municipales correspondientes, respetando el principio de paridad de género.

Estos son sólo algunas experiencias en donde el orden institucional y normativo del Estado Mexicano, ha reconocido el derecho a las comunidades indígenas y pueblos originarios a organizar su vida colectiva en función de sus usos y costumbres, que visto de otra forma, es su historia y su cultura. Más allá de representar una deuda, implica una lección en la forma en que asumimos y entendemos la democracia. Porque en sus tradiciones, comparten el sentido de colectividad para la toma de decisiones que importan e inciden a todos. Puede ser la elección de autoridades tradicionales, preservar la paz y la seguridad, o elegir a los miembros del ayuntamiento, el caso es que es una muestra clara de que la participación colectiva, además de ser un derecho, es positiva para nuestras sociedades y enriquece la democracia.

⁹⁴ DemoAmlat, *México: elección a mano alzada. Chiapas y su sistema normativo de usos y costumbres*, disponible en: <https://www.demoamlat.com/mexico-eleccion-a-mano-alzada-chiapas-y-su-sistema-normativo-de-usos-y-costumbres/>

3.6.2.- Corte Interamericana de Derechos Humanos

En un caso muy simbólico en nuestra justicia constitucional y, en particular, por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en la contradicción de tesis 293/2011, que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado mexicano, de manera destacable al Poder Judicial, aun cuando el propio Estado no haya sido parte o no en la controversia ante dicho tribunal. Esto implicó un retiro del precedente derivado del expediente varios 912/2010 en el que la Corte Constitucional estimó que sólo serían vinculantes las sentencias de la Corte Interamericana, cuando el efectivamente el Estado mexicano hubiese sido parte de la controversia. Así, el resto de la jurisprudencia interamericana tendría carácter orientador. Para efectos de claridad, aquí el criterio de la Suprema Corte:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo

siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.⁹⁵

En ese sentido, todos los criterios interpretativos que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, son vinculantes para el Estado Mexicano, a partir del principio de pro persona y progresividad de los derechos humanos. Y esto viene a cuento, precisamente a los criterios que el tribunal regional ha emitido en torno al derecho a la consulta previa, informada y de buena fe que los Estados tienen que llevar a cabo cuando se pretenda afectar de alguna u otra forma a pueblos indígenas y comunidades originarias. Se trata del caso del Pueblo de Saramaka vs. Surinam.

Los integrantes del Pueblo de Saramaka, conforman un pueblo tribal con particularidades culturales propias y una identidad construida por una intrincada relación con la tierra y sus propias estructuras familiares. Aun cuando el Estado es propietario de los territorios del Pueblo de Saramaka, éste mismo ha obtenido un grado importante de autonomía por cuanto hace a la gestión de sus recursos naturales y administración de la tierra. Esto, sin un estatuto jurídico que les diera certeza sobre la posesión regular de la tierra. Aun así, las entidades del Estado de Surinam comenzaron a otorgar

⁹⁵ Tesis: P./J. 21/2014 (10a.)

concesiones a terceros para desarrollar actividades madereras y extractivas en el Río Suriname Superior y la región del Pueblo de Saramaka, con el consecuente deterioro al medio ambiente.

Tras el procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue admitida a trámite en 2006 y resuelto el caso, mediante sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, el día 28 de noviembre de 2007.⁹⁶ Lo destacable de la sentencia, para la finalidad de este libro, es lo relacionado con el derecho a la consulta y a su consentimiento. Así, la Corte Interamericana estableció que:

al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.⁹⁷

De esta transcripción destaca que el deber de los Estados consiste en consultar de forma activa a la comunidad, en respeto y reconocimiento a sus propias costumbres y tradiciones. Por ello, no sólo es necesario que el Estado informe a la comunidad sobre el proyecto que se pretende llevar a cabo, sino que la consulta y todas sus etapas deben regirse bajo el principio de buena fe, con la finalidad de que las partes puedan llegar a un acuerdo beneficioso. De igual manera, precisa que debe hacerse un aviso temprano, lo que quiere decir que el proceso de consulta debe iniciar desde las primeras etapas del proyecto y no cuando esté por concluir, lo que permite a las comunidades deliberar y discutir sobre los beneficios o perjuicios que la propuesta les pudiera provocar. En ello, se debe informar sobre los potenciales riesgos ambientales y de salubridad que se pudieran generar como consecuencia de la implementación del proyecto y, por último, es indispensable que se tenga y tomen en cuenta los métodos tradicionales de los pueblos para la toma de decisiones.

Se trata del reconocimiento del derecho de pueblos y comunidades indígenas de hacerse partícipes en las decisiones que afectan su modo de vida y de manera particular, a las afectaciones que pudieran existir a su entorno y su pertenencia de la tierra. Porque este tipo de proyectos, tiene el potencial de transformar tradiciones y formas culturales. Sin embargo, existe un grado de compromiso superior, que corresponde al consentimiento por parte de las comunidades ante planes de desarrollo o de inversión que

⁹⁷ Idem.

tienen el potencial de tener un impacto significativo sobre sus territorios. En esa medida, el Estado tiene la obligación, además de consultar, de obtener el consentimiento libre, informado y previo de las comunidades, según sus costumbres y tradiciones. Es decir, no se trata sólo y únicamente de recabar la opinión de las comunidades, sino cuando sus territorios ancestrales están en entredicho, se requiere de su consentimiento.

El derecho a la consulta de pueblos indígenas y comunidades originarias se inserta de manera natural en los mecanismos de democracia participativa, en tanto que es condición constitucional y convencional, para la toma de decisiones, que pudieran afectar sus territorios ancestrales, usos y costumbres. Se trata, claro está, de una categoría diferenciada de los mecanismos institucionalizados a que he hecho referencia a lo largo de este libro, en tanto que su objeto, razón de ser y bien jurídicamente tutelado, es el derecho de autonomía de los pueblos indígenas que, en última instancia, reconoce su derecho a ser conforme a su historia, cultura, usos y costumbres.

CONCLUSIÓN

Este es un libro que busca reflexionar sobre la democracia en México y como es que existen distintas formas de comprender y entender un mismo fenómeno: el de la participación política y activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Desde mi perspectiva, se trata de un derecho fundamental y esencial el que la gente sea dueña del futuro de su propia sociedad. Es un derecho, más allá de que el pueblo es el verdadero soberano y fuente de legitimidad del poder público, tal y como lo establece el artículo 39 de la Constitución Política, porque es indispensable reconocer que la política es de todos y para todos.

Durante muchos años, décadas incluso, hemos visto como las instituciones de nuestro país se sumergen en crisis de legitimidad y como la distancia entre representados y representantes se ensancha de tal forma, que es difícil reconocer un vínculo entre unos y otros. Es claro, a mi entender, que existe una profunda crisis de las instituciones representativas, tanto como de la democracia liberal.

Más allá de tratarse de una crisis que simboliza nuestra época, la democracia atraviesa por una etapa de desprestigio. Bien puede ser que el origen de esa crisis se encuentre en el diseño institucional mismo, o que se deba a malas prácticas en el ejercicio del gobierno, es indispensable retomar el camino y articular nuevas formas de ser en lo político. Por ello es que resulta más necesario que nunca, dotar

de legitimidad a la democracia y la forma de hacerlo es volver la vista al soberano.

Hay tantos modelos democráticos como estados que así se denominan. Las teorías son muchas y ofrecen diferentes modos de observar el complejo entramado que implica la participación social en lo político, porque siempre volvemos a la pregunta inicial que se formularon en la antigüedad clásica hace tantos años, ¿quién debe gobernar? Para darle un nuevo brío a la democracia, es fundamental reconocer el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas, que son la fuente de legitimidad y que es su derecho participar activamente en las decisiones colectivas.

La Transformación de la vida pública de México nos pone en un primer plano esa nueva forma de entender lo público. Una nueva manera de ser en la política, una en la que predomine la austeridad y la sencillez en la conducción de la cosa pública y, sobre todo, una en la que la gente sea el centro neurálgico al momento de tomar decisiones. No se trata de la invención de una nueva teoría de la democracia, es más bien una vuelta a su esencia natural que durante tanto tiempo estuvo desterrada para beneficiar a unas pocas personas. Es, en ese sentido, una forma honesta de gobernar.

En este texto he tratado de dar un panorama general a la visión de la democracia en nuestros tiempos. Por ello, me pareció necesario comenzar por el inicio, es decir, por los filósofos e historiadores que en primer lugar se preguntaron sobre las formas de gobierno. Es relevante, en tanto que pareciera ser parte consustancial a nuestra naturaleza, cuestionar de forma permanente a quién corresponde qué en sociedad. De esas discusiones no nos hemos librado en el Siglo XXI. Tras un largo salto temporal, me referí a dos momentos cúlmenes en la historia, que son la Guerra de Independencia de

Estados Unidos y la Revolución Francesa, como hitos a partir de los cuales se reconoció que la soberanía es de todos.

A partir de ahí, por ser el antecedente natural, me referí a la manera en que el liberalismo y la democracia representativa fue adoptada en América Latina. Y es relevante considerar que durante muchos años, los derechos sociales fueron excluidos de los textos constitucionales y no es, sino hasta hace muy poco tiempo, que los derechos de participación política fueron plenamente reconocidos. Esto, como preludeo para reflexionar sobre la crisis por la que atraviesa la democracia representativa. Y es que, mi propuesta parte de la premisa de considerar que la forma de corregir los desajustes de la representatividad, parte de la participación de la ciudadanía.

Es entonces que fue pertinente referirme de manera directa a la democracia participativa y los elementos institucionales que la constituyen. Es decir, los mecanismos que existen y se encuentran a disposición de los ciudadanos, como el referéndum, plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato y el mandato imperativo, entre otros. Pero como nuestra realidad no es cerrada, sino que somos parte de un entramado global compuesto de diversas unidades que viven de igual forma la política, fue necesario hacer mención a distintas experiencias, tanto nacionales como locales, de participación política. Es el caso de Francia, Chile, Suiza, Brasil, California, Porto Alegre y Kerala. Esta perspectiva comparada es importante, porque nos muestra que la democracia participativa y sus mecanismos semidirectos son eficaces para la toma de decisiones. Es decir, que no estamos solos en el intento por democratizar horizontalmente nuestra sociedad.

Como derivación de lo anterior, el texto se refiere a los mecanismos de participación ciudadana que existen en México. Así,

por considerarlo un antecedente de enorme relevancia y ser consecuente con la Transformación de la vida pública de nuestro país, en primer término hice una reseña a la Convocatoria a Elecciones del Presidente Juárez de 1867. Lo destacable de esta convocatoria es que en la misma, se sometió a consulta de la ciudadanía una serie de decisiones relacionadas con las formas en que se articulaban los poderes públicos en ese entonces.

Después hay un análisis sobre las dos reformas constitucionales de mayor relevancia en la materia, la del año 2012 por la que se incorporó a nuestra vida pública la consulta popular y la de 2019, por medio de la cual se constitucionalizó la revocación de mandato. Ambos mecanismos son de enorme importancia para nuestra democracia, como elemento de participación y recíproca responsabilidad. Como consecuencia y en tanto que la propia Constitución delega en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la validación sobre la constitucionalidad del tema que se somete a consulta popular, se reflexiona sobre los expedientes que se han abierto con ese propósito. Es el caso de las fallidas consultas en materia de salario mínimo, reforma energética y representación plurinominal. Asimismo, por ser toral para los fines de este libro, aludo también a la consulta popular para enjuiciar a expresidentes y el cambio de criterio del Máximo Tribunal.

Para concluir, y por ser un tema de enorme relevancia en nuestro país, ya que alrededor del 21% de la población mexicana se reconoce como indígena, ofrezco un análisis de los derechos de autonomía y autogobierno de pueblos indígenas y comunidades originarias, a partir de lo que dispone el artículo 2 de la Constitución y lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Consciente de que la realidad de nuestras comunidades

es tan compleja y vasta, refiero a cuatro casos simbólicos en los que se ejercen distintos derechos, como es el de los Tarahumaras en la Sierra de Chihuahua, Cherán en Michoacán, San Luis Acatlán en Guerrero y Oxchuc en Chiapas. Asimismo, hago un análisis de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, en tanto que es en esa sentencia en donde se define de manera expresa y detallada, la manera en que se deben llevar a cabo las consultas a pueblos y comunidades indígenas.

La democracia es una entidad viva y es necesario que cada generación la asuma como propia. Si bien hay una crisis derivada de sus prácticas e incluso alteraciones, a nosotros nos corresponde renovar sus compromisos esenciales. Ahí es donde cobra vida, de nuevo, la participación de la gente. Más aún, considero indispensable transitar a mayores prácticas y mecanismos de involucramiento de la sociedad, que permitan democratizar todo el entramado social de México, de abajo hacia arriba. Esa es la oferta de la Transformación, renovar nuestra vida pública y por ello, vale la pena trabajar y esforzarnos.

BIBLIOGRAFÍA

Alexy, Robert, *Derechos fundamentales y estado constitucional democrático*, en Neoconstitucionalismo(s), Coord., Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2009.

Aristóteles, *La Política*, Garnier Hermanos, Paris, 1920.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 2014.

-----, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2014.

Cicerón, *Tratado de la República*, Porrúa, México, 2013.

Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale University Press, Estados Unidos, 2000.

De Sousa Santos, Buonaventura, *Democratizar la democracia, los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España, 1996.

Echeverría, Bolívar, *Valor de uso y Utopía, Lo político en la política*, Siglo XXI, México, 1998.

Enciclopedia Política de México, Tomo III, Senado de la República, México, 2010.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2010.

Fioravanti, Maurizio, *Constitución, de la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2007.

Fuentes Mares, José, *La convocatoria de 1867*, Historia Mexicana, El Colegio de México, México, 2006.

Gargarella, Roberto, *Recuperar el lugar del “pueblo” en la Constitución*, en Constitucionalismo progresista: restos y perspectivas, Un homenaje a Mark Tushnet, Coord. Roberto Gargarella y Roberto Niembro Ortega, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2016.

Gargarella, Roberto y Ovejero, Felix, Democracia representativa y virtud cívica, en Democracia y representación: un debate contemporáneo, Comp. Miguel Carbonell, TEPJF, México, 2005.

González Uribe, Héctor, *Teoría política*, Porrúa, México, 2001.

Grove, Tara Leigh, *The Supreme Court's Legitimacy Dilemma*, Harvard Law Review, Vol. 132, USA, 2019.

Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms*, MIT Press, Cambridge, USA, 1995.

Heller, Thomas y Isaac, T.M. Thomas, *La política y el diseño institucional de la democracia participativa: lecciones de Kerala, India*, en De Sousa Santos, Buoaventura, Democratizar la democracia, los caminos de la democracia participativa, FCE, México, 2004.

Heródoto, *Nueve libros de la Historia*, Porrúa, México, 2002.

Lipset, Seymour Martin y Lakin, Jason M., *The democratic century*, University of Oklahoma Press, Estados Unidos, 2004.

Moufee, Chantal, *La paradoja democrática, el peligro del consenso en la política contemporánea*, Gedisa, España, 2016.

Navarrete Linares, Federico, *Los pueblos indígenas de México, Pueblos indígenas del México contemporáneo*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2008.

Platón, *La República o de lo justo*, Porrúa, México, 2003.

Polibio, *Historia de Roma*, Alianza, Madrid, 2008.

Sartori, Giovanni, *En defensa de la representación política*, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Comp. Miguel Carbonell, TEPJF, México, 2005.

Sieyès, Emmanuel, *Ensayo sobre los privilegios*, Alianza, Madrid, 2008.

-----, *¿Qué es el tercer estado?*, Alianza, Madrid, 2008.

Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, España, 2008.

Villoro, Luis, *¿El fin del indigenismo?*, en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1997.

Sitios de Internet

Burke, Edmund, *Discurso a los electores de Bristol*, 3 de noviembre de 1974, disponible en: <https://www.scribd.com/document/313931374/Discurso-a-Los-Electores-de-Bristol-Edmund-Burke>

Cámara de Diputados, dictamen comisiones de fecha 14 de marzo de 2019, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FgridTcjuiDO7J Tt8q2Br3HnM+4mJ4mxWu0yI1sK4G5R8d5A==>

Mouffe, Chantal, *La democracia consiste en permitir puntos de vista*, entrevista por Mercedes López San Miguel, Página 12: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-152631-2010-09-05.html>

Constitución Política de Colombia, Corte Constitucional:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Constitución del Estado de California, California Legislative Information:
https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=II

Constitución Política de la República de Chile, Organización de Estados Americanos: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

Constitución Federal de la Confederación Suiza, WIPO,:
<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>

Constitución de 2 de octubre de 1958, Francia, Sénat,:
http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas):
https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Encuesta Intercensal 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

DemoAmlat, *México: elección a mano alzada. Chiapas y su sistema normativo de usos y costumbres*, disponible en:
<https://www.demoamlat.com/mexico-eleccion-a-mano-alzada-chiapas-y-su-sistema-normativo-de-usos-y-costumbres/>

Informe 2018, Corporación Latinobarómetro:
<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Instituto Electoral de la Ciudad de México, *¿Qué es y como funciona el presupuesto participativo?*:

<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/ques-y-como-funciona-el-presupuesto-participativo/>

Jorge Atilano González, S.J., *Cherán, México: Unidad frente al crimen organizado*, Mensaje 608, Santiago de Chile, 2012, p. 49, en de la Torre Rangel, Jesús Antonio, *Elecciones y comunidades indígenas: un ejercicio de autonomía*, Horizontal, 28 de mayo de 2015, disponible en: <https://horizontal.mx/elecciones-y-comunidades-indigenas-un-ejercicio-de-autonomia/>

López Obrador, Andrés Manuel, Conferencia del 16 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SZA-0xH6Fc0>

Mayoraz, Eric, *La democracia directa en Suiza, fruto de una larga historia*, Excelsior: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-global/la-democracia-directa-en-suiza-fruto-de-una-larga-historia>

Senado de la República, dictamen comisiones de fecha 27 de abril de 2011: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqeo0s7fey1FqricC0Zvi7o/AI NaRqZdK9G5RmVa87ZirJrPcyaBjdpVrNg==>

Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx>

-----, Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172179>

-----, Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>

-----, Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 3/2014: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172300>

-----, Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 4/2014: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>

-----, Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=274021>

Tello Díaz, Carlos, *Formas de gobierno en las comunidades indígenas*, Instituto Federal Electoral: https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_ivestigacion/formas_de_gobierno_comunidades.htm

https://ballotpedia.org/History_of_Initiative_and_Referendum_in_California#1911_to_Present

<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/4IntFrancesa/1865SPP.html>

<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1030>

La participación del Pueblo y la Revocación de Mandato.

Eduardo Ramírez Aguilar

En todo el mundo las democracias atraviesan una crisis de legitimidad, provocada por distintos factores. Esto hace necesario robustecer los mecanismos de participación política y democracia directa. El objetivo es, y debe ser empoderar a la ciudadanía y hacerlos partícipes de la toma de decisiones que les afectan, tal y como es su derecho.

Esa es la ruta que ha tomado México en los últimos años. Como parte del proceso de transformación histórica que vive el país se han fortalecido o adoptado herramientas como la Consulta Popular, la Iniciativa Ciudadana y la Revocación de Mandato.

A lo largo de estas páginas, el senador Eduardo Ramírez Aguilar, presidente del Senado de la República, presenta una serie de reflexiones sobre estas nuevas formas de entender la democracia. Para ello, parte de una visión histórica de cómo ha evolucionado la democracia, desde su concepción clásica, hasta su adopción y desarrollo en América Latina. Posteriormente, presenta un estudio comparativo de los nuevos mecanismos de participación en todo el mundo, desde Francia, hasta la India. Finalmente, se nos presenta un análisis del progreso democrático en México.

Con este texto, el autor busca explicar por qué las herramientas de democracia participativa son la consecuencia natural de un proceso histórico de muchos siglos para reducir la brecha y mejorar la relación entre ciudadanía y gobierno.

En efecto, una democracia más cercana a las y los ciudadanos será una democracia más fuerte y más efectiva.

