

LECCIÓN 6. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO SISTEMA POLÍTICO DE LOS ESTADOS

SUMARIO: I. *Sistema político democrático*. II. *Democracia representativa*. III. *Democracia constitucional*. IV. *Deberes y derechos políticos de los ciudadanos*.

I. SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

El sistema político es el conjunto de reglas sobre el poder de mando en una sociedad. Son las reglas de dominación. El estudio del sistema político nos indica cuál es la fuente del poder, cómo se distribuye el poder, cómo se ejerce el poder, cómo se controla el poder, hacia qué fines se aplica el poder, y cómo se genera la obediencia política.

Existen dos grandes sistemas políticos en el mundo: el autoritario y el democrático. La distinción más íntima entre ambos sistemas radica en la obediencia política. Ambos operan con la ley como el instrumento de gobierno, pero toman distancia en cuanto a la razón por la cual las leyes son obedecidas por los gobernados.

El sistema autoritario es un tipo de dominación basado en la capacidad de los gobernantes para asegurarse la obediencia de los gobernados por miedo a los daños que les pueden causar. En dicho sistema los gobernados obedecen a los gobernantes para evitar consecuencias severas sobre sí mismos y sobre sus familias, como puede ser la pérdida del empleo del jefe de familia, la vivienda, la pérdida de la libertad y en casos extremos la vida. El instrumento para ejercer poder de los gobernantes sobre los gobernados radica en el control sobre el sistema económico por medio del cual se distribuyen satisfactores en la sociedad, así como el control sobre el aparato represor, policías y tribunales. El miedo, que es la causa de obediencia, se genera mediante el uso arbitrario de la fuerza de los gobernantes sobre los gobernados.

En los sistemas autoritarios las leyes son emitidas por los gobernantes sin tomar en consideración a los gobernados en su proceso de formación.

De ello se sigue que los gobernantes *—de jure o de facto—* no están sujetos a las leyes, que sí en cambio aplican para los gobernados. Y si bien los sistemas autoritarios cuentan con un Poder Judicial, éste sólo tiene competencia para administrar justicia entre particulares, y no entre un particular y un gobernante para impugnar y anular un acto de gobierno ilegal; en adición, el sistema de selección de magistrados garantiza la subordinación de éstos a la nomenclatura autoritaria.

Como un sistema de dominación basado en la superioridad de los gobernantes no puede ser consentido por seres humanos racionales —que tienen un sentido de igualdad y justicia innatos—, los sistemas autoritarios sienten la necesidad de disfrazarse con ropajes democráticos para legitimarse de cara al pueblo. Pero tales mecanismos democráticos son meras simulaciones para esconder el ejercicio autoritario del poder porque las elecciones —y en general todos y cada uno de los instrumentos democráticos de control del poder— son manipulados de manera tal que nunca implican peligro sobre el poder que ejercen los integrantes de la nomenclatura autoritaria, cuestión que explicaremos con más detalle al concluir esta Lección.

El sistema democrático es, en cambio, un tipo de dominación de los gobernantes sobre los gobernados que deriva de la razón y del libre consentimiento de los gobernados. En democracia la obediencia es libremente consentida: los gobernados obedecen a los gobernantes porque los gobernados participan en la formación de las leyes, y porque los gobernantes se eligen libremente por la sociedad civil de entre sus miembros, es decir, el gobernante es un gobernado que es electo por un tiempo determinado como gobernante. Los gobernantes no son una casta ajena y aislada de los gobernados.

La *legitimidad* de las leyes es lo que genera su obediencia, y la legitimidad proviene de la forma en que las leyes se elaboran —su procedimiento— lo que garantiza la participación directa de los gobernados en su aprobación o bien la participación de los gobernados en la confección indirecta de las leyes mediante la elección de sus representantes populares a quienes los gobernados atribuyen el poder de legislar.

En el sistema democrático la ley se aplica a los gobernados, pero también a los gobernantes —concepción política que la doctrina identifica con el concepto de “Estado de Derecho”— que sólo se puede manifestar dentro de un sistema político democrático. En los sistemas autoritarios los gobernantes están exentos de las leyes pues las pueden violar a placer con absoluta impunidad.

La democracia puede ser de dos tipos diferentes, no excluyentes entre sí. Precisamente así la concibe la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos que distingue entre “democracia representativa” y “democracia constitucional”. La ley fundamental dispone en el artículo 40 y en el primer párrafo del artículo 115 que el poder político o poder de mando de las sociedades políticas estatales –su soberanía– se expresará mediante una democracia de tipo “representativo”. Pero, en adición, la Constitución Federal, en el artículo 41, señala que los representantes populares democráticamente electos en los estados estarán sujetos a una Constitución Estatal a la que deben obediencia. Ello implica que la “democracia representativa” de los estados se integra dentro de un arquetipo mayor de autogobierno que la doctrina identifica como “democracia constitucional” por incorporar una garantía reforzada de autodefensa. En la democracia representativa pura, la configuración de los derechos fundamentales –entre ellos los políticos– depende enteramente del Parlamento; en la democracia constitucional los derechos fundamentales –en su núcleo esencial– son indisponibles incluso para el Parlamento o Congreso. Dicha prohibición constituye una garantía añadida del sistema democrático que el pueblo ha querido para sí en tanto que en ocasiones son los propios legisladores –en el afán de promover sus intereses político partidistas– los que pretenden reducir los derechos políticos y el pluralismo político, elementos esenciales de un sistema democrático.

La democracia representativa establecida en la Constitución Estatal exige que sean electos popularmente y de manera directa en los estados los funcionarios que toman decisiones políticas en nombre del pueblo y que obligan al pueblo, que se manifiestan en forma de “ley”. En el sistema presidencial de los estados los funcionarios que tienen competencia delegada del pueblo para aprobar las leyes obligatorias para todos son los diputados del Congreso y el gobernador del estado en colaboración, según se desprende del procedimiento legislativo establecido en la Constitución Estatal. En los municipios son los ayuntamientos los que tienen atribuida la competencia de emitir normas generales obligatorias para todos los gobernados, y ejecutarlas y, por tanto, sus integrantes deben emanar de elecciones populares. No existe obligación, en cambio, de que los jueces sean electos directamente por el pueblo, ni tampoco los cuerpos de gobierno de los órganos constitucionales autónomos.

Pero la democracia no se agota en el solo acto de elección o designación de sus gobernantes pues es un *sistema*, palabra que el *Diccionario de la Lengua Española* define como el “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente entrelazados entre sí”. Este sistema de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, no se consume en el mero acto de elegir popularmente a ciertos funcionarios públicos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es parte esencial del sistema democrático configurar la forma

en que el poder público se va a ejercer –las reglas de ejercicio del poder– y también la forma en que se va a controlar y evaluar cómo se ha ejercido el poder delegado por el pueblo en sus gobernantes, que tiene como cierre el régimen de responsabilidades políticas y jurídicas a las que están sometidos los funcionarios públicos por el ejercicio del poder público.

II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El artículo 40 de la Constitución Federal dice:

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

En el precepto citado se establece que el “sistema político” de un estado –su “régimen interior” según la expresión decimonónica que conserva el artículo 40 de nuestra Constitución Federal– obligatoriamente debe ser un sistema político democrático representativo.

En palabras del gran estadista norteamericano Abraham Lincoln la democracia representativa es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo porque:

- a) La fuente de donde mana el poder de mando de la sociedad es el pueblo.
- b) El instrumento de gobierno del pueblo es el propio pueblo que elige de entre sus miembros a sus representantes.
- c) El beneficiario del poder del pueblo es el pueblo mismo.

De las tres notas señaladas se desprende que el sistema democrático representativo puede describirse como un proceso circular de donde el poder mana del pueblo y vuelve a él en forma de diversos servicios públicos para su beneficio, por lo cual podemos empezar su estudio desde cualquier punto de dicho círculo. Empecemos por la elección de los diputados al Congreso del estado.

La Constitución Estatal le reconoce a los ciudadanos el derecho político fundamental de “votar” y “ser votados”, esto es, de elegir a su representante o de presentarse como candidato a representante popular. Dispone que el voto o sufragio es “libre” y “secreto”. Ello significa que cada ciudadano

es libre de votar de entre sus pares por aquél que estime con las prendas adecuadas para representar de mejor manera los intereses del pueblo como diputado en el Congreso del estado.

Existen varias medidas establecidas en la legislación electoral y otras leyes, así como instituciones especializadas que garantizan en sede administrativa y jurisdiccional la libertad del voto. Su estudio, sin embargo, pertenece al derecho electoral, al que remitimos al estudiante interesado. Baste mencionar tan sólo las dos medidas más elementales para preservar la libertad del voto: la primera es que el voto se emite ante una mesa de conciudadanos –de vecinos del votante– y no de autoridades públicas que, interesadas en el sentido del voto, pudiesen intimidar a los votantes mediante la amenaza de represalias. La segunda medida para preservar la libertad del voto es aquella que pretende evitar la posible manipulación del sufragio por terceros interesados haciendo que el voto sea secreto, lo que técnicamente se produce mediante la aposición del votante de una X sobre una boleta proveída por el Instituto Estatal Electoral donde se identifican a los ciudadanos que se presentan como candidatos al cargo de elección popular y sus partidos políticos pero no a los electores. El ciudadano cruza su voto detrás de una mampara opaca que impide a quienes están fuera conocer el sentido de su voto; acto seguido el ciudadano dobla su boleta para conservar en secreto su decisión electoral y la introduce en una urna donde se depositan y mezclan todos los sufragios haciendo imposible su identificación.

Al elegir a sus representantes el voto de un ciudadano tiene un peso exactamente igual al del resto de todos y cada uno de los ciudadanos que con él conforman la sociedad civil, con independencia de su capacidad económica o su ilustración. Esta es una de las razones por las cuales se afirma que la democracia es un sistema de gobierno igualitario. También se considera un sistema igualitario porque la “ley” –que es el instrumento de mando más importante que producen los gobiernos representativos electos popularmente– se aplica a todos por igual. Todos son iguales ante la ley, “ya premie o ya castigue”, como señalaba José María Morelos y Pavón en *Los Sentimientos de la Nación*. Es decir, la democracia representativa es igualitaria en su origen –porque todos los ciudadanos participan con el mismo peso en la elección de los legisladores– y porque la ley que dichos legisladores aprueban se aplica a todos por igual.

El derecho a votar y ser votado –tal como lo dice la Constitución Estatal– ha de interpretarse como el derecho a representar y ser representado. Ello significa que es derecho del ciudadano elegido como diputado representar a sus conciudadanos en la Cámara, y que los ciudadanos sufragantes tienen el derecho a ser representados, para lo cual al diputado se le ha de

permitir realizar todas y cada una de las funciones que en la Constitución Estatal se le atribuyen al legislador, entre éstas la principal es legislar. Pero no sólo el ciudadano que ha emitido un sufragio tiene derecho a ser representado sino todos los miembros de la sociedad civil, entre ellos los que no gozan de derechos políticos por razón de edad o por algún tipo de incapacidad.

En el seno de la democracia representativa la decisión más importante que toman los diputados es la aprobación de la “ley”, que es una norma obligatoria para todos. La decisión de aprobar una ley se toma por mayoría de los representantes del pueblo reunidos en Congreso. Esta última palabra significa, según el *Diccionario de la Lengua Española*, “la junta de varias personas para deliberar sobre un negocio”. La ley debe ser producto de la razón de los representantes populares, que deben llegar a su decisión política utilizando como método el diálogo, la palabra razonada, por ello al Poder Legislativo también se le conoce como Parlamento y a sus miembros como parlamentarios. El diálogo en el seno del Congreso del estado se establece en un procedimiento legislativo contemplado en la Constitución Estatal y en la Ley del Poder Legislativo que desarrolla al detalle los preceptos constitucionales.

Dentro del procedimiento legislativo se garantiza la palabra a los diputados para que expresen las posiciones que a su parecer son las mejores para sus representados. La palabra se encuentra fuertemente protegida por la Constitución, para que se exprese libremente en el seno del Congreso con las instituciones de la “irresponsabilidad jurídica” y de la “inmunidad procesal penal” por actos parlamentarios, de las cuales nos ocupamos ampliamente en la Lección dedicada al estudio del Poder Legislativo.

La democracia representativa se ocupa de proteger el libre albedrío de los parlamentarios y su voto con respecto a ciudadanos concretos, al prohibir el “mandato imperativo”, que es la situación en la cual el legislador debe obedecer aquello que le ordena un ciudadano que ha votado por él. La democracia representativa exige a cambio de tal libertad de actuación: 1) la sensibilidad a los intereses superiores del pueblo al momento de ejercer el poder de votar en el seno del Congreso para tomar una decisión que concierne a toda la sociedad política, y 2) la asunción de responsabilidad política por la decisión concreta tomada en el seno del Congreso.

Si bien el mandato imperativo entre elector y legislador no tiene cabida en el marco de la democracia representativa, éste ha mutado a través de la práctica de la “disciplina de voto” de los grupos parlamentarios en un tipo diferente de relación entre el legislador con su partido político. El legislador suele votar como le indica su coordinador o jefe de grupo parlamentario en el Congreso del estado para mantener sus expectativas de progreso en su

vida política con el apoyo de su partido político. Pero es libre —y de hecho así sucede— de manifestar abiertamente su parecer en las reuniones previas internas del grupo parlamentario donde colectivamente se decide la posición del grupo con respecto a la votación de una ley.

La democracia representativa del siglo XXI opera sobre todo con partidos políticos con representación en el Congreso y no con legisladores individuales. En este orden de ideas se entiende que el respeto al uso de la palabra y de expresión de argumentos al legislador individual en la democracia representativa del siglo XIX se proyecta ahora también al respeto a los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios y, de manera especial, a los grupos parlamentarios minoritarios.

El respeto a la minoría es esencial para construir las mejores decisiones políticas que tomarán la forma de leyes porque garantiza la expresión en el Congreso de la pluralidad ideológica de la sociedad civil y la multiplicidad de intereses que en el seno de ella han de acomodarse. Las minorías tienen el derecho a ser escuchadas.

El respeto a la minoría es esencial en el diálogo parlamentario por otra razón: la minoría de hoy puede ser la mayoría de mañana, es decir, puede convertirse en gobierno en la siguiente elección popular. La posibilidad de la alternancia en el poder sólo es posible por el respeto a las minorías. Es así como se acomodan pacíficamente los intereses en una sociedad ideológicamente plural.

La segunda nota del sistema democrático representativo, de las tres que venimos comentando, es que el pueblo integra el gobierno representativo. Ello quiere decir que todos los ciudadanos tienen igual derecho a presentarse a un cargo de elección popular. Son cargos de elección popular, en el ámbito estatal el de diputado al Congreso del estado, el de gobernador del estado y el de miembro del Ayuntamiento.

El gobierno se integra también con el Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos, cuyos miembros son designados por el Poder Legislativo y el gobernador. Sobre estos cargos se extiende el derecho de los ciudadanos a ocuparlos, siempre que se reúnan los requisitos que las leyes dispongan.

Una tercera nota del sistema democrático representativo que venimos comentando es que el pueblo es el beneficiario del poder que ejerce su gobierno. El sistema democrático representativo estatal reposa en la idea de que los ciudadanos, con sus votos, delegan periódicamente sobre los hombres de sus gobernantes el ejercicio del poder para que éstos lo ejerzan en beneficio del pueblo, y para ello sujeta el ejercicio del poder a las siguientes condiciones:

1. Que se dirija en beneficio del interés general del pueblo según la oferta política que durante la campaña electoral se hizo al pueblo.
2. Que el poder público se ejerza de conformidad con los derechos fundamentales inscritos en la Constitución Estatal, así como con apego a los demás preceptos establecidos en dicha Constitución y leyes del estado que de ella emanan.
3. Que el tesoro público se ejerza con honestidad y transparencia.
4. Que se rinda cuentas del ejercicio del poder y de la aplicación del tesoro públicos.
5. Que el gobernador y los altos funcionarios de su Gabinete, los representantes populares integrantes del Congreso Estatal, los jueces del Poder Judicial, los cuerpos de gobierno de los órganos constitucionales autónomos, así como los miembros de los ayuntamientos, asuman responsabilidades políticas y jurídicas, ya sea por el desvío o negligencia en la gestión del poder y tesoro públicos de los integrantes de un estado.

Los poderes delegados de los gobernados a sus gobernantes están sujetos a las primeras cuatro condiciones indicadas anteriormente que, de no cumplirse, reciben una sanción, como se señala en el quinto inciso. En un sistema democrático representativo la delegación del poder tiene, como la otra cara de la moneda, la responsabilidad de los funcionarios públicos, mientras que en un sistema autoritario la impunidad de los gobernantes es la regla general.

La responsabilidad de los gobernantes en una democracia representativa obedece al concepto de la ética de los gobernantes basado en el deber de contribuir al bien de la República como el más elevado principio de conducta. Desde que José María Morelos suscribiera *Los Sentimientos de la Nación*, la democracia representativa en México reposa sobre la idea que los gobernantes conducen sus vidas públicas regidos por una ética republicana que les impele a priorizar los intereses generales de la República por sobre los intereses privados propios de cada uno de ellos. Este entendimiento, que guía la conducta de los gobernantes, es un legado directo a la cultura occidental de la forma en que se concebía el poder hace más de dos mil años en la democracia de Grecia y en la República de Roma, ethos que se identifica por los historiadores como “republicanismo clásico”. Los forjadores de las democracias constitucionales de los siglos XVIII y XIX tomaron dicho modelo de conducta del gobernante y lo revivieron para su tiempo forjando lo que se ha llamado “republicanismo neoclásico”.

La ética republicana presupone la honestidad, integridad y honor del gobernante, y en este orden de ideas el valor de la palabra empeñada, entendimiento establecido en el juramento o protesta constitucional de cumplir con los deberes públicos como el que se señala en la Constitución Estatal de Campeche que dice:

El gobernador, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso del Estado o ante la Diputación Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ambas emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del mismo, y si así no lo hiciere que la nación o el estado me lo demanden” (artículo 69, CC).

Por tanto, la corrupción del recto ejercicio del poder —que incluye el enriquecimiento del gobernante por apropiación ilegal del tesoro público— no puede ser tolerada en un gobierno democrático representativo por ser la antítesis de la ética republicana. La democracia representativa, desde su origen en el siglo XIX en el que vivieron José María Morelos y Pavón y Benito Juárez —dos de los grandes constructores del constitucionalismo mexicano, íconos del republicanismo neoclásico de nuestro país—, concibe a los gobernantes del estado como ciudadanos ejemplares por su conducta intachable.

La democracia representativa de los estados exige un plus sobre la conducta del gobernante con respecto a sus obligaciones públicas que va más allá del cumplimiento de la letra de la ley: el gobernante no sólo debe obedecer la Constitución Estatal y las leyes al ejercer el poder, sino que, en adición, su guía de conducta debe ser invariablemente el interés general, los valores sociales más elevados y los principios rectores de la sociedad, pues constantemente al gobernante en turno se le presentan decisiones sobre formas alternativas para solucionar un mismo problema social, soluciones alternativas que en ambos casos pueden ser elegidas por ser conformes con la Constitución y leyes del estado, mas una de ellas puede tener un mejor rendimiento público que la otra. Por esta razón al gobernante local el republicanismo neoclásico que subyace a la Constitución Estatal le exige sabiduría, valentía y prudencia como virtudes.

Si bien la democracia representativa de todos los estados de la República Federal Mexicana asume la ética republicana de los gobernantes, no se confía a este único elemento de educación cívica unipersonal la recta dirección y gestión de los asuntos públicos, y crea como parte del sistema demo-

crático dos componentes que interactúan íntimamente entre sí: el “control” y la “responsabilidad”. Ello significa que el pueblo debe supervisar en todo momento que, efectivamente, el poder público se destina al interés general, para ello se reconoce el carácter de inalienables de los derechos políticos de los ciudadanos a través de los cuales controla el poder que ejercen los gobernantes, derechos individuales que gozan además de garantías jurisdiccionales reforzadas. En un sistema democrático los ciudadanos son los censores de la conducta pública de quienes les gobiernan y para ello se sirven de sus derechos políticos.

El control ciudadano se ejerce sobre todos los miembros del gobierno representativo, independientemente de si son integrantes de alguno de los tres poderes, de los órganos constitucionales autónomos, o de los ayuntamientos. Todos los altos funcionarios de dichos poderes y órganos son sujetos de responsabilidad política y jurídica.

El control popular sobre el gobernante puede ser directo, mediante el ejercicio de los derechos políticos por los ciudadanos, o indirecto, a través de sus representantes populares integrantes del Congreso del estado. Estos dos controles son complementarios: el Congreso vigila, en nombre del pueblo, que los funcionarios de los poderes y órganos constitucionales autónomos cumplan con sus deberes. Pero, a su vez, el diputado es vigilado por los ciudadanos de su distrito, que en la siguiente cita electoral pueden refrendar su confianza en él y reelegirlo o retirarle la confianza depositada y separarlo del cargo.

Para el caso en que el poder se desvíe de su fin legítimo, el pueblo, en su Constitución Estatal, establece los medios de reacción para exigir responsabilidades a los funcionarios de los tres poderes, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos. Las responsabilidades a que están sujetos los gobernantes pueden ser políticas o jurídicas.

Las responsabilidades políticas se refieren a la adjudicación de premios o castigos a los funcionarios individualmente considerados por el ejercicio del poder delegado por los ciudadanos en todos los actos de gobierno o por la omisión de actuar. La responsabilidad política la exigen los ciudadanos que han depositado su confianza en una persona a la que invisten de autoridad. Se evalúa las cualidades personales del gobernante concreto contra las virtudes del gobernante modelo del republicanismo neoclásico, del que antes hablamos, que subyace en el constitucionalismo estatal mexicano: sabiduría o inteligencia, prudencia, valentía, integridad y honestidad.

La medida más contundente para promover la recta actuación pública de un gobernante es la separación del cargo público o, lo que es lo mismo, la pérdida de la confianza de los ciudadanos, que implica la pérdida de la con-

LECCIÓN 6. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO SISTEMA POLÍTICO 231

fianza del poder público que el pueblo le ha delegado. El sentido del honor del gobernante le impele a renunciar al cargo público cuando éste considera que ha fallado y sabe que el pueblo así lo percibe. Esta es la sanción más grave que puede recibir un funcionario público. La sanción va asociada, en relación proporcional, a la gravedad del fallo cometido por el gobernante y a la irritación popular que su falta provoca. En la democracia representativa estatal no sólo la inteligencia y oportunidad de las acciones públicas son evaluadas sino también la integridad y honestidad del gobernante que las toma o deja de tomar. La responsabilidad política sanciona la decencia o indecencia de los gobernantes.

La responsabilidad política del gobernante es la diáda de la amplia protección al libre albedrío que constitucionalmente se le confiere, sea diputado, gobernador o miembro del cuerpo de gobierno de un órgano constitucional autónomo. No existe mandato imperativo del gobernante con respecto a los gobernados, sin embargo, *a posteriori* se ha de rendir cuentas de este amplio poder a los ciudadanos. En democracia se premia o castiga por sus resultados públicos la acción u omisión de gobierno.

La democracia representativa no sólo castiga, también premia a sus buenos gobernantes mediante la reelección para un nuevo periodo constitucional. Ello con la sola salvedad del jefe del Poder Ejecutivo que, por explicables y justificadas razones de nuestra historia política poblada por caudillos, se encuentran impedidos de presentarse a la reelección. A los gobernantes se les premia con el reconocimiento social de sus conciudadanos durante el tiempo del encargo y a su conclusión.

La responsabilidad asume una causalidad entre el ejercicio del poder y las consecuencias que produce. En este sentido la responsabilidad política es contextual, es decir, es indeterminada pero determinable por las circunstancias en que se produce un acto de gobierno o un hecho político atribuible a un funcionario público concreto.

Esta nota de indeterminación hace la primera y más importante diferencia de la responsabilidad política con respecto a la responsabilidad jurídica, que en todos los casos se encuentra predeterminada en las leyes. Para que se pueda exigir responsabilidad política a un gobernante no es absolutamente necesario que exista un supuesto de hecho predeterminado en una ley que esté valorado negativamente y que, por tanto, deba recibir una sanción. En cambio, para que se pueda exigir responsabilidad jurídica —penal, civil o administrativa— es absolutamente indispensable que exista una conducta descrita en la ley a la que se ata una consecuencia o sanción por no cumplir con ella. La ley de responsabilidades políticas enlista un conjunto de ofensas públicas —a las que suele calificar como “delitos oficiales”—

pero esta lista no es exhaustiva pues puede haber conductas indebidas no descritas sino de forma genérica. Por contraste, la ley penal ha de contener todas y cada una de las conductas consideradas indebidas y sus respectivas sanciones, que es la concreción del principio *nulla pena sine lege*.

El ejemplo más importante de responsabilidad política, por contraste con la responsabilidad jurídica penal, es la coherencia ideológica e integridad del diputado con la plataforma electoral con la que se presentó a los electores: si un diputado viola flagrantemente la plataforma electoral que ofreció a los ciudadanos no recibe ninguna sanción privativa de la libertad por vía del Poder Judicial, violar la palabra empeñada no es un delito. Un diputado de un partido político progresista que, al llegar al poder, toma decisiones propias de un político conservador —por ejemplo, impulsar la penalización de la eutanasia pasiva, activa o del aborto— no va a la cárcel por ello. Tampoco un político conservador que se hace elegir como diputado ofreciendo a la familia como valor, pero al llegar al poder se divorcia y casa nuevamente o recurre al concubinato heterosexual u homosexual. Pero en ambos casos los ciudadanos le pueden y deben exigir responsabilidad política.

El control del poder de los gobernados sobre sus gobernantes en una democracia representativa reposa en la posibilidad de que los representados exijan a sus representantes populares, a sus legisladores, a cumplir la palabra empeñada en su plataforma electoral y a ser buenos gobernantes. En la democracia representativa mexicana no hay mandato imperativo entre electo y elector, pero sí una jornada de reflexión donde el pueblo expresa su confianza o rechazo al ejercicio del poder delegado en una nueva cita electoral, la reelección o la pérdida de confianza del diputado.

La responsabilidad política se exige por proceso político por los ciudadanos y por los representantes populares de los ciudadanos. La responsabilidad jurídica se exige por proceso judicial ante el Poder Judicial del estado. Esta es la segunda nota distintiva entre responsabilidad política y responsabilidad jurídica, que puede ser penal, civil y administrativa.

Generalmente los hechos y conductas de los gobernantes que generan responsabilidad política son al mismo tiempo objeto de responsabilidades jurídicas, esto es, de quebrantamientos expresos de diversos preceptos concretos de las leyes, por ejemplo, el robo del tesoro público por un gobernante es al mismo tiempo una ofensa política y un delito penal. Pero, como hemos visto al proponer el ejemplo de la incongruencia de los diputados ante sus electores, no siempre es así, puede suceder que se pueda exigir responsabilidad política a un gobernante que no ha violado la ley penal. La responsabilidad política sanciona la indecencia de los gobernantes.

1. *Democracia representativa y partidos políticos*

La democracia representativa, en los albores del constitucionalismo en los siglos XVIII y XIX, se entendía como la representación de los ciudadanos sin intermediarios en el Congreso y en el Poder Ejecutivo. Los partidos políticos se veían con desconfianza. Sin embargo, incluso en contra de la concepción original de los primeros ingenieros constitucionales, que veían en las “facciones” un peligro para los intereses generales porque dividían a la sociedad, los partidos políticos terminaron por ser un elemento esencial del engranaje de la democracia representativa de nuestros días.

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que, identificados por una ideología, sirven como instrumento para la participación del pueblo en la vida pública. Sus funciones son:

- a) Articular los intereses de la sociedad y trasladarlos al gobierno a través del proceso electoral.
- b) Incorporar a los ciudadanos en los cargos electivos del gobierno representativo estatal –Poder Legislativo y Poder Ejecutivo– y del gobierno representativo municipal, el Ayuntamiento.

Los partidos políticos son formaciones de ciudadanos que, dentro de nuestra sociedad política subnacional, tienen la ambición personal de llegar a los cargos públicos electivos que la Constitución Estatal atribuye la responsabilidad de gobernar, los políticos. Por ello, tales organizaciones suelen ser gestionadas por políticos profesionales, pero éstos han de apelar obligatoriamente a los ciudadanos ordinarios para dar vida a la organización.

Los ciudadanos, en ejercicio de su derecho político de asociación política reconocido por la Constitución Estatal, se pueden identificar con un partido político como militantes o como simpatizantes, según su grado de implicación en las actividades del partido político. Pero también es su derecho político no pertenecer a partido político alguno y ejercer, no obstante, ello su derecho a votar y ser votado que la Constitución Estatal establece. En ejercicio de este derecho el ciudadano puede emitir su voto para el candidato que cada tres años le presente la oferta electoral que considere la más consistente para resolver problemas sociales o cumplir con expectativas de desarrollo social, económico y político de la entidad federativa o del municipio, según el cargo que se dispute. Los ciudadanos pueden votar por un “candidato independiente”, que son los que se presentan simplemente

como miembros de la sociedad política estatal, sin pertenencia a partido político alguno.

La figura de la candidatura independiente a nivel estatal sirve como correctivo de los abusos que las dirigencias de los partidos cometen, no como un verdadero sistema de gobernación. El sistema presidencial de los estados ha sido configurado en México y en otras democracias federales de nuestro continente, para tomar decisiones políticas que se traduzcan en leyes y presupuestos se necesita más de la mitad de votos en el Congreso del estado que compaginen con la voluntad del gobernador del estado, cuestión que no puede hacer un solitario candidato independiente. La democracia representativa de nuestros días tiene en los partidos políticos maquinarias insustituibles para articular los diversos y competitivos intereses de la sociedad y presentarlos como programa de gobierno.

Al celebrarse cada seis años las elecciones para gobernador del estado, que suelen ser concurrentes con la de diputados al Congreso del estado, los ciudadanos deciden por mayoría de votos qué partido político gobernará al emitir su voto para gobernador. La elección a gobernador del estado determina cuál será el “partido en el gobierno” y cuáles los “partidos de oposición”.

En esa elección el pueblo no sólo vota a los candidatos a gobernador, sino que también expresa su preferencia por una ideología para gobernar, al emitir un voto a favor de la “plataforma electoral” del partido político X o Y o Z que postuló al candidato triunfante.

Concluida la elección el partido en el gobierno impulsa las decisiones votadas por el pueblo mediante la colaboración del gobernador del estado y el grupo parlamentario del partido en el gobierno que se forma en el seno del Congreso. Como miembros de un mismo partido político, se han obligado de cara al pueblo en la última elección a traducir su oferta electoral en políticas públicas confeccionadas desde una ideología concreta para resolver los problemas que aquejan a la sociedad y cumplir con sus expectativas de progreso económico, social y político.

Las políticas públicas del partido en el gobierno no son caprichosas sino que han de ser conforme a tres cuerpos normativos que componen el orden jurídico interno del partido político: 1) la declaración de principios; 2) el programa de acción, y 3) los estatutos del partido político. Estas son normas internas de los partidos políticos que la Constitución Estatal y la legislación local electoral les obligan a adoptar.

La declaración de principios es el código de filosofía política del partido político donde éste define el tipo de sociedad que pretende configurar para proveer una mayor felicidad de los gobernados. El programa de acción es

la traducción de los principios en un proyecto general de acciones de gobierno para que el pueblo las aprecie. El Estatuto del partido político es la norma por medio de la cual se establecen los órganos internos de decisión o gobierno del partido, así como los procedimientos para elegir dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.

Los Estatutos deben ser consecuentes con los principios de la democracia representativa. Por ello el órgano supremo de decisión del partido político son sus militantes reunidos en Congreso General, mientras que su órgano de ejecución es el Comité Directivo, compuesto por un presidente y varios secretarios que se encuentran subordinados a las decisiones de la militancia.

Los Estatutos deben ser conformes a la Constitución del estado pues aquellas disposiciones que sean contrarias a la norma suprema son anulables. Bajo este entendido los partidos políticos deben ser democráticos en la forma en que eligen a sus dirigentes y a los candidatos a los cargos de elección popular. También deben ser transparentes en la forma en que aplican los recursos públicos que los contribuyentes les confieren para desplegar sus funciones.

Para complementar este apartado es pertinente un comentario sobre la función que despliegan los “partidos de oposición” que son aquellos que no consiguieron la mayoría de votos en la elección para gobernador del estado, sin embargo, sí lograron incorporar a varios de sus militantes como diputados en el Congreso del estado. Como su nombre lo indica, la función de los partidos de oposición es la de oponerse al partido en el gobierno desde el Congreso del estado, pero no para bloquear la acción gubernativa, porque ello sería negativo para los gobernados. Lo que el término oposición implica es que las decisiones del gobierno se contrastan con las propuestas de los partidos de oposición para que el pueblo pueda valorar la inteligencia de las mismas con el propósito de persuadir al electorado para que en la siguiente elección decida trasladar su confianza al partido opositor para convertirlo en partido en el gobierno. “Oponer”, nos dice el *Diccionario de la Lengua Española*, “es proponer una razón o discurso contra lo que otro dice o siente” y “oposición” es la “disposición de algunas cosas, de modo que estén unas enfrente de otras”.

La acción opositora que busca la alternancia en el poder en la siguiente elección tiene un importante efecto en el corto plazo pues mantiene en alerta a los funcionarios del partido en el gobierno obligándolos a rectificar cuando se equivocan en una decisión política o en su gestión. Es decir, la oposición no sólo busca el contraste en las ideas de cómo gobernar sino también en la calidad profesional de los hombres que gobiernan, por lo

cual indican yerros de ejecución o gestión de las políticas públicas e incluso corrupción y, de acuerdo con la gravedad del yerro o desviación del poder, exige responsabilidad política y jurídica al funcionario concreto.

El sistema democrático representativo no concibe que las oposiciones deban presentar objeciones en todas y cada una de las acciones de gobierno, porque habrá algunas, pocas o muchas, con las que los propios partidos de oposición se identifiquen y que incluso adoptarían de llegar a ser partido en el gobierno.

Por último, es necesario descubrir completamente ante el estudiante de derecho constitucional estatal una concepción del gobierno representativo que, entre líneas, ha quedado dicha en los párrafos anteriores, a saber: la labor de los partidos políticos se ubica en la teoría democrática y por disposición del derecho constitucional vigente únicamente en los dos poderes públicos cuyos integrantes son electos popularmente, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Los partidos políticos, en cambio, no deben pretender incidir en el Poder Judicial o en los órganos constitucionales autónomos mediante la incorporación en ellos de sus militantes, o ejerciendo presión política. Los miembros de un partido político integrados en el Gabinete del Poder Ejecutivo, así como aquellos que han sido electos para desempeñarse como diputados en el Congreso del estado, están sujetos a la Constitución del estado y las leyes, así como a las normas internas de los partidos políticos. Por su parte, los jueces y magistrados del Poder Judicial, así como los miembros de los cuerpos de gobierno de los órganos constitucionales autónomos, sólo deben obediencia a la Constitución y leyes del estado, la infracción de esta disposición es causa de responsabilidad política y su consecuencia más grave: la separación del cargo público.

III. DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

“La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y *se instituye* para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Tal es la esencia de la democracia constitucional: la soberanía del pueblo que se *institucionaliza* —esto es, que se transforma en un gobierno con potestades delegadas de mando— que tiene como fin el beneficio del pueblo.

La soberanía es el poder de mando sobre la sociedad que reside en el pueblo. Nadie discute esta afirmación. Sin embargo, salvo en sociedades pequeñas como en los cantones de la República Federal Suiza donde se au-

togobiernan mediante un sistema democrático directo, el pueblo no puede reunirse todos los días para gobernarse por sí mismo y por ello decide en un acto soberano *instituir el poder de mandar* –como se enfatiza con cursivas en el precepto señalado– a través de una “Constitución Estatal” mediante la cual el pueblo crea el gobierno por representación y le señala sus fines y límites así como el sistema de control para verificar que cumple con unos y otros.

La Constitución Estatal tiene dos grandes funciones: la primera es establecer la forma en que la sociedad política toma cotidianamente sus decisiones y las ejecuta –la Constitución como dispositivo para la toma de las decisiones políticas y su ejecución– función que se expresa a través de la creación del gobierno representativo con sus competencias y procedimientos para actuar orientados por la noción de los derechos humanos como origen y fin del poder público. La segunda función de la Constitución Estatal es establecer la forma en que la sociedad política controla que efectivamente sus decisiones son debidamente ejecutadas por los gobernantes –la Constitución como dispositivo de control del poder–, para lo cual los gobernados crean por escrito un sofisticado sistema de control horizontal y ciudadano del poder delegado a los gobernantes que éstos no pueden alterar sin el consentimiento expreso de los gobernados, que se explica mediante el concepto de “rigidez constitucional” elaborado por James Bryce.

Ambas funciones de la Constitución Estatal sólo pueden cumplirse mediante la separación entre gobernados y gobernantes –entre la sociedad civil y el gobierno– y la delimitación de potestades de unos y otros. Los gobernados son los titulares del poder –los dueños del poder–, y los gobernantes ejercen el poder por delegación de los gobernados, pero sujeto a condiciones expresadas por escrito en la Constitución Estatal. La convención o congreso constituyente, el referéndum constitucional, y la iniciativa constitucional ciudadana son los tres instrumentos diseñados para preservar la titularidad del poder del pueblo en el pueblo, y no en sus representantes y los aparatos de los partidos políticos que en ocasiones desarrollan intereses propios ajenos y aun contrarios a los del pueblo.

Los instrumentos de la democracia constitucional, a los que se conoce como mecanismos de democracia directa, son absolutamente necesarios en la democracia representativa del siglo XXI que opera con partidos políticos, para evitar el abuso del poder por parte de éstos y de sus militantes que ocupan cargos en los dos poderes públicos del estado con potestad de decisión política, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Para que tales instrumentos de democracia directa no puedan ser desconocidos por los operadores principales de la democracia representativa se inscriben expresamente en la Constitución del estado.

En este punto podemos observar la nota que distingue nuestra democracia de otras democracias representativas, como la británica, no sujeta a una Constitución suprema indisponible para el Poder Legislativo ordinario o Parlamento. En la democracia representativa británica el Parlamento es el legislador supremo, mientras que en la democracia constitucional mexicana lo es el Poder Constituyente que está por encima del Parlamento o Congreso, que es tan sólo un poder constituido, así como sobre los partidos políticos –que son igualmente poderes constituidos–. La democracia constitucional es un arquetipo más amplio que el de la democracia representativa a la que integra dentro de sí. La democracia constitucional sujeta a los políticos y sus partidos de una forma más intensa que la democracia representativa para evitar que –por ambiciones personales y la promoción de sus intereses políticos particulares– disloquen el sistema político democrático. La democracia constitucional es un sistema democrático con garantía reforzada para defenderse a sí mismo en el que los políticos y sus partidos se encuentran sujetos al control de los gobernados. Los derechos políticos –en realidad todos los derechos establecidos como fundamentales– son indisponibles para el Congreso en su núcleo esencial.

En la Lección 1, correspondiente a la historia del federalismo, señalamos ya que en 1776 los norteamericanos se dieron a la tarea de superar el modelo de la democracia directa que tenía el grave defecto de que un “demagogo” podía persuadir al pueblo en una asamblea popular a tomar una decisión equivocada, y que por eso va a nacer la democracia representativa, acompañada de un procedimiento legislativo que por diseño es deliberadamente pausado. En esta lógica se concibe el bicameralismo, que obliga al diálogo entre dos cámaras de legisladores, para permitir que las decisiones políticas que toman la forma de ley se tomen sin precipitaciones después de un diálogo suficientemente informado. Pero otra de las grandes transformaciones entre una y otra democracia será la concepción de la Constitución del pueblo como norma suprema para que los gobernados pudieran controlar a sus representantes. Estas dos aportaciones a la humanidad de los ingenieros constitucionales de las primeras repúblicas norteamericanas –la democracia representativa sujeta a una Constitución suprema– fueron acogidas en los estados mexicanos desde el siglo XIX y permanecen como principios vigentes de nuestro orden político.

La supremacía de la Constitución implica que ésta no puede ser abrogada o reformada por los representantes del pueblo sino solamente por el pueblo mismo por medio de una delegación específica para ello, por elección de diputados a una convención o congreso constituyente, por referéndum, o por iniciativa constitucional ciudadana. La concepción de la Constitución

del pueblo como norma suprema se estableció como un instrumento del pueblo para señalar a los representantes del pueblo sus deberes, y para establecer límites al ejercicio del poder de los representantes populares mediante una declaración de derechos políticos (y civiles) que los legisladores no pueden suprimir; como dispositivo adicional para inhibir el abuso del poder se estableció un esquema de división de poderes, que tampoco pueden traspasar los representantes populares. En suma, la Constitución Estatal es un dispositivo de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes que para mantener su eficacia como sistema de control debe ser indisponible para los sujetos controlados, esto es, para los gobernantes y sus partidos políticos. Por tanto, el único que puede cambiar una Constitución por otra, o reformar la existente, es el pueblo. Por ello se va a conocer este tipo de democracia como democracia constitucional.

Constitución Estatal y legislación ordinaria. La democracia constitucional establecida en la Constitución Estatal obliga a diferenciar en la teoría y en el derecho positivo dos tipos de normas jurídicas y dos tipos de legisladores: la ley fundamental o “Constitución”, y la “ley” ordinaria, que son aprobadas respectivamente por el “Poder Constituyente” y por el “Poder Legislativo” ordinario.

La Constitución Estatal es una norma jurídica única dentro del sistema de normas que se distingue porque tiene dos grandes funciones: la primera es establecer la forma en que la sociedad política toma cotidianamente sus decisiones y las ejecuta —la Constitución como dispositivo para la toma de las decisiones políticas y su ejecución— función que se expresa a través de la creación del gobierno representativo con sus competencias y procedimientos para actuar orientados por la noción de los derechos humanos como origen y fin del poder público. La segunda función de la Constitución Estatal es establecer la forma en que la sociedad política controla que efectivamente sus decisiones son debidamente ejecutadas por los gobernantes —la Constitución como dispositivo de control del poder— para lo cual los gobernados crean por escrito un sofisticado sistema de control horizontal y ciudadano del poder delegado a los gobernantes que los gobernantes no pueden alterar sin el consentimiento expreso de los gobernados, que se explica mediante el concepto de “rigidez constitucional” elaborado por James Bryce.

Para desplegar ambas funciones la aprobación de la norma jurídica denominada “Constitución” y sus reformas y adiciones sólo pueden ser aprobadas por el pueblo. Los representantes del pueblo sólo pueden hacer leyes pero no Constituciones. El derecho constitucional identifica esta diferencia cualitativa de legisladores, de un lado, mediante el concepto de “Poder Constituyente” que siempre es el pueblo, y del otro de “poderes constitui-

dos” para identificar al Poder Legislativo como un órgano que deriva su autoridad de la Constitución emitida por el pueblo, de ahí que se le denomine poder “constituido”. El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial son poderes constituidos.

Igualmente, es poder constituido el llamado “Poder Revisor de la Constitución” compuesto por el Congreso del estado y los ayuntamientos, cuyos integrantes militan en otro más de los poderes constituidos: los partidos políticos. El Poder Revisor de la Constitución tiene la potestad de modificar la Constitución Estatal, bien sea para cumplir con el mandamiento señalado por una reforma a la Constitución Federal que dispone su cumplimiento por los estados, o bien cuando se reforma la Constitución Federal por jurisprudencia de la Suprema Corte. La Constitución Estatal puede ser modificada por el Poder Revisor por efecto de un tratado internacional que nos obliga como Estados Unidos Mexicanos, o simplemente cuando el Poder Constituyente local consiente un cambio constitucional cuya realización delega tácitamente en el Poder Revisor.

Mientras que en la democracia representativa los partidos políticos son los operadores esenciales para su operación, en la democracia constitucional éstos se encuentran subordinados pues son los ciudadanos los operadores finales del sistema. En la democracia constitucional se atribuye a los ciudadanos la labor de control y oposición frente a los partidos políticos y a los miembros de éstos incorporados en los poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante el mandato constitucional que los miembros de los partidos políticos tienen de orientarse por el interés general, en ocasiones los políticos afiliados a los mismos que ocupan cargos públicos superiores subordinan el interés general al interés de su respectivo partido político. En este orden de ideas los ciudadanos se erigen como los únicos custodios posibles del sistema democrático constitucional.

En suma, la Constitución Estatal es una norma que organiza, pero que también *protege* al sistema político democrático representativo cuando los políticos se convierten en una amenaza, incluso para el propio sistema de gobierno del pueblo. Por ello, la democracia constitucional puede ser entendida como una democracia representativa con mecanismos de participación directa del pueblo para controlar a los gobernantes y los partidos políticos mediante la inscripción de normas supremas que estructuran el proceso democrático que sólo puede ser alterada con el consentimiento expreso de los gobernados por delegación expresa, en convención constituyente, referéndum o iniciativa popular, y no por los operadores del sistema (gobernantes y partidos políticos). Los instrumentos de democracia directa no son instrumentos de gobierno cotidiano sino instrumentos de

dirección y control sobre el gobierno representativo que sólo se utilizan esporádicamente cuando los gobernantes abusan del poder delegado por el pueblo, escenario en el cual los ciudadanos han de establecer los correctivos pertinentes.

Procedimientos de la democracia constitucional. Para mantener la diferencia en la práctica entre Constitución Estatal y ley ordinaria, para que la teoría de la supremacía constitucional pudiese ser una realidad sobre el sistema de leyes, hubo que idear diversos instrumentos de democracia directa—de participación directa del pueblo— por medio de la cual el pueblo se expresa cuando hay la necesidad de reformar la Constitución, mecanismos que analizaremos en los párrafos siguientes.

Convención Constituyente. La Convención o Congreso Constituyente es un procedimiento mediante el cual el pueblo elige de entre sus miembros a un grupo de personas al que—por sus conocimientos e integridad— les confía como tarea única elaborar un proyecto de Constitución para todos. Una vez que dicho proyecto de ley fundamental ha sido elaborado por la Convención Constituyente, el proyecto se somete a referéndum del pueblo para su aprobación, acto que simultáneamente marca la extinción de la Convención Constituyente.

En efecto, la Convención Constituyente se extingue en el momento en que el proyecto de Constitución ha sido elaborado en su totalidad y se encuentra listo para ser sometido a consulta popular. Ello quiere decir que la Convención Constituyente no tiene competencia para aprobar la Constitución Estatal, sino tan sólo el proyecto. El único órgano competente para aprobar la Constitución es el pueblo.

La Convención Constituyente puede reformar la Constitución si expresamente se convoca una Convención Constituyente para este propósito. Pero tal procedimiento es demasiado complicado y costoso, razón por la cual resulta más conveniente y práctico establecer un procedimiento a través del Poder Legislativo que elabora un proyecto de reforma constitucional que posteriormente debe ser aprobado o rechazado por el pueblo en referéndum, o mediante una delegación expresa *a priori* del Poder Constituyente al Poder Revisor para que se ocupe de elaborar y aprobar una reforma constitucional concreta, que era un procedimiento habitual en el siglo XIX y principios del XX.

Referéndum constitucional. El referéndum constitucional es un procedimiento legislativo a través del cual el pueblo aprueba las reformas o adiciones a la Constitución Estatal. El día del referéndum, los ciudadanos reciben una boleta para votar a favor o en contra de la iniciativa de reforma constitucional que ha sido aprobada en el Congreso del Estado.

El procedimiento de referéndum señala que, después de la deliberación y aprobación de una iniciativa de reforma o adición a la Constitución por los representantes populares, el Congreso del estado presenta a la consideración del pueblo la proposición por conducto del instituto estatal electoral.

La proposición de enmienda constitucional puede provenir de un grupo de ciudadanos a través del mecanismo de iniciativa constitucional ciudadana.

Los referéndums se suelen celebrar el mismo día en que se llevan a cabo las elecciones para diputados locales. Ello con el propósito de ahorrar costos y garantizar la más alta participación posible de los ciudadanos.

El referéndum tiene dos propósitos. Por un lado, sirve para que el pueblo tome directamente una decisión política que resulta ser sumamente importante para la comunidad, como puede ser la interpretación de un derecho fundamental. Su segundo propósito es que los ciudadanos mantengan el control sobre los políticos y sus partidos, ya que sólo teniendo el pueblo la operación de este mecanismo puede subsistir la Constitución como dispositivo de control del poder de los gobernados sobre sus gobernantes.

El primer caso se presenta cuando el Poder Legislativo se encuentra dividido sobre una cuestión política de suma importancia que merece una reforma a la Constitución del estado, y para romper el *impasse* decide someterlo a la consideración del pueblo para que éste decida la cuestión.

El segundo escenario se presenta para mantener el control sobre los políticos y sus partidos cuando éstos pretenden reformar la Constitución en su beneficio y de espaldas al pueblo, escenario en el cual los ciudadanos se erigen como custodios de su orden constitucional y deben actuar para protegerse de sus representantes populares y de los aparatos de los partidos políticos.

Para que el referéndum pueda operar en ambos escenarios, la Constitución Estatal establece que el referéndum puede ser potestativo u obligatorio. La razón de ello estriba en que el medio habitual para modificar la Constitución es a través del poder constituido denominado Poder Revisor de la Constitución. El pueblo, vigilante, puede entender que la reforma que emprende el Poder Revisor tiene el consentimiento mayoritario del pueblo y, por tanto, deja que este órgano elabore y apruebe una reforma constitucional en un consentimiento tácito del Poder Constituyente.

Pero el referéndum potestativo implica que durante el procedimiento legislativo de reforma constitucional el pueblo puede abocarse a hacer él directamente una reforma de la Constitución local, es decir, convertir en obligatorio para el Poder Revisor la consulta popular si así lo exige un número de ciudadanos registrados en el padrón electoral que cuenten con creden-

cial para votar. Bajo este supuesto no es el Poder Revisor de la Constitución quien aprueba la reforma sino el pueblo directamente en referéndum, y tal precaución tiene una importante razón de ser en el sistema de control de la democracia constitucional: es un mecanismo de seguridad de la Constitución entendida como dispositivo de control del poder.

La doctrina señala que los ciudadanos se deben movilizar para convocar a un referéndum obligatorio cuando una reforma constitucional propuesta en el seno del Poder Revisor de la Constitución afecta un derecho fundamental, particularmente de contenido político, como puede ser la restricción al derecho de acceso a la información pública al interior del Poder Legislativo o de las finanzas de los partidos políticos que reciben importantes sumas de dinero de los contribuyentes. También deben movilizarse los ciudadanos cuando se afecta el sistema de control sobre los gobernantes.

Cabe señalar, que la Constitución Estatal puede reformarse sin acudir al mecanismo del referéndum cuando la Constitución Federal se reforma. Esto puede suceder ya sea porque el Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actúe, o bien porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia que modifica la interpretación de una cláusula concreta de la Constitución Federal que obliga a los estados a actualizar su propio ordenamiento constitucional. La reforma a la Constitución Estatal por el Poder Revisor puede emprenderse sin consulta popular cuando viene ordenada por la firma de un tratado internacional suscrito por los Estados Unidos Mexicanos, o por la jurisprudencia emitida por un tribunal supranacional competente en nuestro país, como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para someter una cuestión constitucional a consulta popular, es necesario que antes se solicite la “opinión consultiva” del tribunal constitucional del estado. Ello para constatar la conformidad de la proposición de enmienda con la Constitución Federal y con tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como con sus respectivas jurisprudencias.

Iniciativa constitucional ciudadana. La iniciativa ciudadana es un mecanismo a través del cual el pueblo presenta directamente un proyecto para reformar la Constitución del estado. Su procedimiento legislativo establece que el grupo de ciudadanos que la impulsa debe reunir un número de firmas de ciudadanos que acrediten encontrarse en el padrón electoral del estado y tener credencial para votar.

La iniciativa ciudadana puede ser configurada de acuerdo con el modelo americano en el cual la iniciativa pasa para su aprobación al pueblo en la siguiente elección sin intermediación del Congreso, es decir, se presenta un proyecto por un grupo de ciudadanos que se aprueba o rechaza

en referéndum. Un procedimiento alternativo es aquel en el cual el proyecto de reforma constitucional que elaboran y presentan los ciudadanos será ineludiblemente estudiado y debatido —para su aprobación o rechazo— por el Poder Revisor de la Constitución durante el periodo constitucional de la legislatura ante la cual se presenta.

La iniciativa constitucional ciudadana es un mecanismo que nace con el propósito de corregir los abusos de los gobernantes, mediante la reforma de la norma por medio de la cual pueden ser sometidos los gobernantes: la Constitución del estado. Todas las normas del ordenamiento jurídico del estado son elaboradas y aprobadas por los políticos que elegimos como representantes populares, salvo la Constitución Estatal, pues esta norma tiene como uno de sus propósitos el control sobre los gobernantes.

La Constitución Estatal es un instrumento de decisión directa del pueblo en la interpretación de los derechos fundamentales de su Constitución local a través de las vías de participación popular directa que la Constitución admite, como el referéndum o la iniciativa constitucional ciudadana, por ejemplo, para decidir sobre la autorización o prohibición de la eutanasia pasiva y activa que es una interpretación del derecho a la vida digna, o sobre la prostitución como derecho de libre elección de la profesión.

La iniciativa constitucional ciudadana ha de ser sometida a la opinión consultiva del tribunal constitucional. Sería absurdo presentar a la consideración del pueblo del estado una cuestión que es contraria a las normas superiores de la República Federal porque sería objeto de anulación en un procedimiento de control constitucional federal, o contrario al derecho internacional de los derechos humanos y, por tanto, anulable por la vía del control de convencionalidad.

Democracia constitucional y tribunal constitucional del estado. La Constitución Estatal es la norma suprema que vincula a todos los poderes constituidos. Para que tal premisa se cumpla el Poder Constituyente delega en el tribunal constitucional local la potestad de anular los actos contrarios a la Constitución Estatal emitidos por los poderes constituidos. El tribunal constitucional tiene, por tanto, el poder de anular las leyes emanadas del Congreso del estado, las normas generales y actos administrativos emitidos por el Poder Ejecutivo, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos. El tribunal constitucional puede controlar la regularidad del procedimiento de reforma del Poder Revisor, así como la conformidad del contenido de la reforma constitucional estatal con los preceptos de la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, particularmente del Pacto de San José.

IV. DEBERES Y DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS

La democracia emergió como un sistema de autogobierno que reposa para su operación en deberes públicos de los ciudadanos. Desde su nacimiento, en Grecia, en el siglo V a. C., los deberes que han de descargar los miembros de la polis son considerados indispensables a un sistema de autogobierno, entendimiento que permanece vigente en la democracia constitucional de nuestros días en los estados de la República Federal Mexicana. En realidad, la idea de los derechos del hombre y del ciudadano con la que en nuestros días se asocia la democracia se integra en fecha muy posterior a la configuración del sistema democrático hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX, es decir, la democracia como sistema de autogobernación nació con deberes para los ciudadanos, no con derechos.

El primer deber del ciudadano es defender su patria chica y su sistema de gobierno aun con su vida, esto es, el territorio donde se asienta su comunidad política y su Constitución Estatal y Federal. Esto es así para los ciudadanos de los estados mexicanos. El segundo deber es aportar con sus impuestos para el mantenimiento de las instituciones públicas para nuestra defensa común, y para la provisión de muchos otros bienes materiales e intangibles para nuestra vida cotidiana que provee el gobierno representativo y en especial para la procuración del goce de los derechos fundamentales. El tercer deber de los ciudadanos es vigilar a su gobierno representativo para que cumpla con sus fines en el marco de la Constitución y las leyes del estado.

Sin embargo, la democracia constitucional asume que el poder político tiene una naturaleza maligna que tiende a corromper a quienes lo ejercen, y como remedio para ello convirtió los deberes de los ciudadanos que nacieron desde el siglo V a. C., en la época de la democracia ateniense, en “derechos” políticos que pueden ser defendidos a través de los jueces y magistrados de un Poder Judicial libre e independiente de los poderes eminentemente políticos del gobierno representativo, los poderes Ejecutivo, Legislativo, así como de los partidos políticos.

Para que el sistema democrático funcione ahora como en tiempos de la Atenas de Pericles, es necesario que los ciudadanos cumplan con sus deberes, pero también que las autoridades respeten escrupulosamente las tareas que en democracia deben descargar los ciudadanos que a veces no resultan gratas para los gobernantes, entre ellas la supervisión y crítica a las autoridades y el ejercicio del voto para premiar o castigar el ejercicio del poder. Precisamente por ello los deberes de los ciudadanos se encuentran protegidos otor-

gándoles el estatus de derecho político fundamental, que puede ser protegido a través de los tribunales de justicia, que es el Poder Público con menos exposición a intereses políticos. También se protegen las libertades públicas que hacen posible el pluralismo ideológico y la tolerancia a la diferencia.

Considerado cronológicamente dentro del proceso de gobierno, el primer deber de los ciudadanos es votar por los representantes populares y el gobernador para que éstos tomen las decisiones políticas en nombre de todos, es decir, del pueblo, y para que ejecuten dichas decisiones políticas. Pero el deber de votar de los ciudadanos debe descargarse de manera informada. Para ello se establecen un conjunto de derechos y libertades públicas mediante los cuales se conforma la atmósfera necesaria para mantener una ciudadanía informada sobre los asuntos del gobierno o públicos. Una vez que los ciudadanos han depositado su confianza en un grupo de gobernantes, los ciudadanos deben cuidar que los gobernantes cumplan con lo que ofrecieron al pueblo —la plataforma electoral de sus respectivas candidaturas— y que lo hagan con respeto a la Constitución y las leyes del estado.

Los derechos políticos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución Estatal, son:

- Derecho de votar y ser votado.
- Derecho de libre expresión.
- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho de reunión para tratar asuntos públicos.
- Derecho de asociación (formación de ONG, fundaciones, partidos políticos).
- Derecho de libertad de conciencia.
- Derecho de petición.
- Derecho al debido proceso legal.
- Derecho de exigir responsabilidades políticas y jurídicas a los funcionarios públicos.
- Derecho de cambiar la forma de gobierno mediante la reforma de la Constitución con participación popular.

Excurso. La simulación constitucional como expresión del autoritarismo. El estudiante de derecho constitucional estatal debe saber advertir la diferencia entre una auténtica democracia constitucional de una democracia constitucional simulada. En esta última, tras una fachada que incluye una Constitución Estatal que en su texto establece derechos y división de poderes, se pretende esconder un sistema autoritario en donde el poder se ejerce arbitrariamente y el tesoro público se hurta y dilapida impunemente por los gobernantes

LECCIÓN 6. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO SISTEMA POLÍTICO 247

porque la impunidad está sutilmente asegurada para la camarilla autoritaria. No basta entonces que un sistema político tenga una Constitución para que califique como democrático constitucional.

Ejemplos del constitucionalismo apócrifo aparecen en los diarios nacionales y locales en noticias como las siguientes: un diputado local, presidente del Congreso de un estado del norte de la República es detenido por un policía municipal en flagrancia, ebrio y en posesión de drogas duras —probablemente también intoxicado por ellas—, y no es ni separado de su cargo ni procesado penalmente. Otro diputado local, en un estado del sureste de la República, completamente alcoholizado dispara una arma de fuego en un centro nocturno, y tampoco es removido de su cargo ni procesado penalmente. Un gobernador que con dinero del pueblo promociona su obra de gobierno como si se tratase de productos comerciales para obtener réditos electorales, no tiene sanción alguna. Un gobernador que regala el dinero del pueblo para obras pías y ebrio lo celebra con el obispo de su demarcación eclesiástica. Un gobernador que usa aviones del gobierno estatal para usos particulares tan frívolos como ir de compras a Austin, Texas; le compite uno de sus pares que presta un helicóptero comprado por el gobierno del estado a un regidor de Acapulco para que —tirado por el helicóptero de la Secretaría de Salud estatal— practique el ski acuático y rompa un record Guinness.

Para distinguir una democracia auténtica de una simulada se debe observar por sus resultados la Constitución Estatal, y no sólo por el catálogo de derechos y las instituciones incorporadas en el texto, que a primera vista pueden ser casi idénticas en un sistema simulado y uno auténtico. El sistema es autoritario si a lo que en un estado llaman “Constitución” no es capaz de proveer el goce efectivo de los derechos que denomina fundamentales, y su sistema de control no es eficaz para inhibir o reaccionar aplicando el régimen de responsabilidades sobre los gobernantes. Cuando la Constitución solapa la impunidad, cuando no castiga al gobernante que roba el erario público, tal Constitución es nominal o apócrifa.

Recordemos lo que señalamos al iniciar esta Lección: que existen dos tipos de sistemas políticos, el democrático y el autoritario, y que ambos sistemas políticos se gobiernan a través de leyes. Pero la primera diferencia entre uno y otro sistema es que en el democrático los gobernantes y los gobernados *efectivamente* están sujetos a las leyes. En los sistemas autoritarios las leyes sólo son obligatorias para los gobernados pero no para los gobernantes, y es en el contexto del sistema autoritario que se explica la Constitución nominal según la proposición teórica del gran jurista alemán Karl Loewenstein.

De acuerdo con la clasificación elaborada por Loewenstein, las Constituciones pueden ser “nominales”, o “normativas” según la función que

efectivamente cumplen en un sistema político, que no necesariamente concuerda con lo que dice la letra de la Constitución. Las Constituciones de los sistemas autoritarios se identifican como Constituciones “nominales”, pues sólo tienen el nombre, pero no la sustancia real del concepto de “Constitución” desarrollado en el devenir histórico de los países democráticos. Las Constituciones “nominales” son un mero disfraz del ejercicio arbitrario del poder por una persona que concentra el poder de mando arbitrario e impune, poder que comparte con la nomenclatura que él designa. Para disfrazar la forma de ejercicio arbitrario del poder, las Constituciones “nominales” dividen el poder y lo organizan con un Poder Legislativo y un Poder Judicial separado del Poder Ejecutivo. Pero esto es un mero “disfraz” —apunta Loewenstein—. El jefe real en el Poder Legislativo no son los ciudadanos sino el jefe del Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial también se encuentra subordinado al Poder Ejecutivo, pues éste se encarga de colonizar ambos poderes con personas de su confianza que recrean las condiciones de ejercicio arbitrario del poder a cambio de los beneficios personales que les reporta en sus fortunas económicas privadas.

Las Constituciones de las democracias en cambio, se les identifica como Constituciones “normativas” porque efectivamente son *normas jurídicas* que cuentan con garantías políticas y jurisdiccionales para que sean obedecidas realmente por los gobernantes y los gobernados.

Interesa destacar que las democracias constitucionales simuladas son las únicas formas en las que se pueden organizar sistemas autoritarios en los estados mexicanos porque —por disposición de la Constitución Federal— los estados no cuentan con ejércitos. Esto las diferencia de las autocracias de Estados nacionales que pueden recurrir a este tipo de organización de autocracia civil simulada, o bien abiertamente al gobierno por una Junta Militar. Efectivamente, como señalan los politólogos, teóricamente la autocracia puede tener o bien una forma de gobierno militar o bien una forma de gobierno civil. La militar —como la de Augusto Pinochet en Argentina o Francisco Franco en España— no emana de elecciones. En cambio, la autocracia con forma de gobierno civil puede emanar de elecciones, pero son elecciones que se caracterizan porque suelen ser manipuladas por inequidades en la competencia electoral a favor del partido en el gobierno. La voluntad popular para elegir gobernantes no se respeta. Karl Loewenstein identifica tal sistema como “demoautoritario”. El sistema demoautoritario se caracteriza porque el gobernante sí es electo por el pueblo, pero una vez en él ejerce el poder en forma arbitraria, sin rendir cuentas al pueblo y sin responsabilidad alguna de sus actos.

En este contexto cabe advertir una insuficiencia de diseño en cuanto a la garantía democrática en los estados por los poderes federales, que ya estudiamos en la Lección 2 bajo el rubro de “defensa extraordinaria de la Constitución Estatal”. En el diseño concebido por el Constituyente de Filadelfia, que nos sirvió de modelo, el único escenario que se planteó fue el del colapso total del sistema constitucional democrático de un estado como hecho habilitante para la intervención reconstructiva de los poderes federales. No se previó cómo éstos habrían de actuar cuando no se produce un colapso total del sistema democrático constitucional sino cuando la autocracia estatal se disfraza tras una fachada constitucional. Enfrentados con este problema constitucional, en los Estados Unidos, el Presidente y el Congreso, actuando de manera coordinada con la Suprema Corte, impulsaron la Civil Rights Act en los años sesenta del siglo pasado. Complementariamente, en fecha posterior los poderes federales actuando nuevamente de manera coordinada construyeron incentivos económicos (*grants in aids*) para premiar a los estados que cumplieran objetivamente con indicadores de desempeño fijados en una ley federal.

La técnica de intervención federal por vía de los *grants in aids* consiste en el otorgamiento de recursos económicos con cargo al presupuesto federal sobre materias reservadas a los estados, que sólo se conceden a aquellos estados que cumplen con el estándar impuesto en la ley federal. Por ejemplo, una ayuda presupuestal federal puede buscar como objetivo el establecimiento del servicio civil de carrera en los estados, que es una materia reservada. Para ello la ley federal que establece los *grants in aids* exige la aprobación de una ley estatal con determinados contenidos fijados en la ley federal, a cambio de cuyo cumplimiento el estado recibe recursos federales. Pero no sólo se exige el cumplimiento de condiciones de entrada a los estados sino que éstas se deben cumplir hacia el futuro so pena de perder los recursos federales. Para garantizar el cumplimiento eficaz de las condiciones federales el Congreso Federal y el Presidente retienen la potestad de evaluar el cumplimiento de la ley federal por el estado que accede a los recursos federales y, con base en dicha evaluación, mantener o suspender el flujo de recursos federales en el siguiente año fiscal. No hay obligación en la Constitución Federal norteamericana para que un estado se ajuste a estándares federales en una materia concreta de interés nacional, más aún si se considera que los *grants in aids* se proyectan sobre materias reservadas. Siguiendo con nuestro ejemplo, en uso de su soberanía, un estado puede optar por no acceder a los recursos federales y mantener un estándar estatal inferior al federal en la contratación de empleos públicos utilizando métodos clientelares en lugar del mérito profesional, para lo cual mantiene sus laxas leyes estatales que

regulan la materia. Sin embargo, políticamente es prácticamente imposible que el gobierno de un estado opte por no obtener los recursos federales ya que ha de justificar ante los electores la razón de mantener un estándar inferior como ejercicio legítimo de la soberanía estatal.

La Unión Europea aplica una técnica presupuestal similar a la de Estados Unidos para mantener el sistema democrático y el respeto a los derechos humanos en los Estados nacionales que bajan el estándar democrático y de protección a los derechos humanos después de su incorporación a la Unión Europea.

Por lo que se refiere a nuestro país, en la víspera de la celebración del bicentenario de la primera Constitución Federal de México de 1824, ha de lamentarse que —por falta de conocimiento del derecho comparado y de convicción federalista en el Poder Revisor de la Constitución— no se ha recurrido a las citadas técnicas federalistas u otras más existentes, sino que han optado por la vía más intrusiva: la centralización de las materias reservadas a los estados mediante reforma a la Constitución Federal. La justificación de la transformación del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral es un buen ejemplo de ello. En esta misma lógica centralizadora que lesiona el federalismo se ubica la práctica del Congreso de la Unión de aprobar leyes generales sin fundamento constitucional expreso.