

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPLEMENTO DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA\*

SUMARIO: I. *Las paradojas de la representación política.*  
II. *Las paradojas de la participación ciudadana.*

### I. LAS PARADOJAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La evolución política que ha tenido nuestro país en los últimos tres o cuatro años nos obliga a reflexionar sobre el papel que desempeñan los órganos e instrumentos no sólo de participación ciudadana, sino también de representación política, para comprender si efectivamente estas instituciones cumplen el papel que de ellos espera la ciudadanía.

De esta manera, quisiera centrar mi atención en este trabajo en dos aspectos del tema de “democracia y representación”, que serían, en primer lugar, una reflexión sobre la estructura de las Cámaras del Congreso de la Unión, para de ahí pasar al tratamiento sobre la pertinencia actual de las facultades tanto del Congreso como de las denominadas “exclusivas” de cada una de las dos Cámaras, y finalmente comentaré algunos aspectos relacionados con los mecanismos de democracia semidirecta y su posible relación con los actuales órganos de representación ciudadana en nuestro país.

Con respecto al Congreso, tal parece que casi todo ya se ha argumentado y debatido, tanto en la doctrina como entre los partidos políticos y los miembros de alguna de las dos Cámaras.

A pesar de lo anterior, todavía quedan unas cuantas interrogantes sobre ciertos aspectos de carácter doctrinario en relación con las asambleas legislativas, y uno de ellos es el de saber si la conformación actual que presenta el Congreso de la Unión es la más adecuada y funcional, con-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

siderando que tenemos una mezcla de sistemas de mayoría, representación proporcional y hasta de primera minoría, como sería en el caso del Senado.

La cuestión no es fácil de abordar, si consideramos que la creciente fuerza de los partidos políticos en México ha sido la causa fundamental de las últimas transformaciones en la integración de las Cámaras del Congreso, en el entendido de que ambas ya constituyen asambleas de representantes populares, superándose la tradicional idea de que la Cámara Alta tenía una función relacionada con el federalismo y la igualdad entre las diversas entidades de la República.

Por otra parte, si analizamos los requisitos para ser senador (artículo 58 constitucional), nos encontramos con que son los mismos que para ser diputado, regulados en el artículo 55 constitucional, salvo el de la edad, con lo cual es muy difícil el no considerar en la actualidad a los senadores como auténticos representantes populares más que de los estados.

Aunado a lo anterior, repasando la historia del Senado en nuestro país, esta Cámara ha sobrevivido a la forma federal de gobierno, tratando de corregir más bien la desigualdad de los representantes populares en la Cámara de Diputados; así, si en la Cámara popular los estados más poblados tendrían un mayor número de representantes, el sistema se corregiría contando con un Senado con representación paritaria por estados.

Posterior al término de la primera república federal, el Senado siguió con el mismo objetivo de moderar el trabajo legislativo, aunque representando a los estratos sociales, en lugar de los estados que desaparecían. Después, el Senado fue estructurado para representar a dignatarios y ministros retirados, pero a pesar de la diversidad de su integración, su función ha sido la misma: corregir la sobrerrepresentación popular de la Cámara de Diputados mediante la adecuada representación paritaria de entidades federativas o estratos sociales.

Por ello, la representación proporcional que implica el equilibrio de la representación de minorías frente a la voluntad mayoritaria fue absolutamente compatible con la naturaleza y las funciones tradicionales del Senado.

El mayor problema que tiene la representatividad, es que el representante elegido tome realmente las decisiones en el sentido que le demanda la soberanía que representa. Para ello, debe pulsar el sentir de sus electores y consultar cuál es su voluntad soberana en un determinado problema.

Sin embargo, en nuestro sistema, el representante toma las decisiones en el sentido que su criterio determina, el cual no siempre coincide con el del cuerpo electoral que lo eligió y, a pesar de ello, no existe, hasta ahora, forma legal de reclamar esta actitud. Cuando nuestra democracia se perfeccione y se implante integralmente en su ejercicio la revocación del mandato, seguramente la situación será diferente.

Por ejemplo, puede presentarse el caso paradójico de que la mejor solución en beneficio de la colectividad no sea la que cuente con el apoyo del grupo mayoritariamente representativo. La decisión tomada por una mayoría es completamente democrática; lo que sucede es que la alternativa aceptada por esta mayoría, no es la mejor en beneficio de la población y por ello, esta mayoría no representa en realidad, en ese acto, a la colectividad que dice representar. Podría decirse que la forma de toma de decisiones es democrática, pero el fondo, o sea el resultado de este ejercicio, no lo sea.

Podría presentarse también el caso de que la mayoría tuviera sólo un pequeño porcentaje de ventaja sobre el partido que ocupó el segundo lugar; imaginemos por ejemplo una relación entre dos partidos de 52 a 48% en una votación. ¿Significa esto que el 48% de dicha población no tiene derecho a ser escuchada y su opinión tomada en cuenta? Por el contrario, una corriente ideológica de tal magnitud debe ser tomada en cuenta obligadamente; de otra manera no podría decirse que se está en un régimen democrático.

De lo anterior, se advierte con manifiesta claridad, la indispensable participación de las minorías en la toma de decisiones, y por ello también en las elecciones, para demostrar su grado de representatividad. Esta manifestación se hace actualmente a través de *la representación proporcional*.

Sin embargo, la forma que sigue el procedimiento legal para el nombramiento de diputados de representación proporcional no parece ser el mejor, ya que se deja al libre juego de los intereses o compromisos partidistas la representación de la ciudadanía, que en la inmensa mayoría de los casos, desconoce a los que serán sus posibles representantes en las Cámaras del Congreso, lo que trae como consecuencia que un grupo de población pudiera estar representado por personas ajenas totalmente a las necesidades y demandas de dicha población. Es por lo anterior, que se debe legislar en el tipo de perfil de los candidatos plurinominales para que sean verdaderos representantes regionales de la población que habita la circunscripción de que se trate.

Como puede observarse, en el caso de la elección de diputados (y ahora senadores), de representación proporcional, el procedimiento actual no cumple satisfactoriamente las razones fundamentales de la representatividad. Lo anterior se hace patente si se considera que en el caso de la elección de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, el electorado no tiene oportunidad de manifestar su voluntad soberana en la solución de un problema determinado, menos la tiene en el caso de los diputados elegidos por el principio de representación proporcional, ya que en estos últimos no se cumple el principio o valor de la representatividad, como fue descrito en líneas anteriores.

Lo expuesto anteriormente, muestra con claridad dos aspectos de la representación proporcional que deben ser tomados en cuenta:

1o. Que es necesario e indispensable que en un régimen democrático estén representadas las minorías en la toma de decisiones de gobierno. La premisa sería que estas minorías fueran *realmente representativas*.

2o. Que la forma en que actualmente se eligen los candidatos por representación proporcional, no satisfacen los requerimientos que dieron origen a la representatividad. Porque los eligen los partidos y se ha alterado el contacto popular de la representatividad de las minorías populares y no de partido.

Adicionalmente, en la aplicación de las fórmulas para determinar el número de diputados de representación proporcional que deben asignarse a un partido, es muy conveniente seguir un criterio común, en todo el país, de proporcionalidad entre la votación obtenida por un partido y la total emitida en la circunscripción que se considere, de tal modo que no haya diferentes fórmulas, como sucede actualmente entre las que se aplican a nivel federal y en el Distrito Federal, pongamos por caso.

La forma más lógica y sencilla para calcular esta proporcionalidad, es la de proporcionalidad directa, aplicando los elementos de cociente natural y resto mayor. En todos los casos se deberá de obtener un cociente básico (natural), resultado de dividir la votación válida emitida en la circunscripción de que se trate, entre el número de diputaciones por distribuir en dicha circunscripción. Si este cociente se utiliza como divisor común de las votaciones válidas obtenidas por cada partido en la circunscripción considerada, se obtendrá el número de curules correspondiente a cada partido. Las curules sobrantes se distribuirán por el método del resto mayor. Naturalmente, el procedimiento se aplicará tomando en

cuenta el total de curules que un partido determinado puede obtener mediante el principio de representación proporcional.

Queda aún un cuestionamiento por analizar y éste se refiere a la proporción de curules de representación proporcional que deben distribuirse.

En la actualidad, a nivel federal, esta proporción es de dos quintos, es decir, de los 500 diputados federales 200 son de representación proporcional y 300 de mayoría relativa. ¿Es esta proporción la mejor? Es difícil dar una respuesta afirmativa, porque no existe ninguna base lógica para hacerlo, y sí mucho de subjetivismo. Sin embargo, la fórmula alemana parece más lógica, al considerar que si existen dos formas de elegir candidatos, cada una lo haga en la mitad; en este caso, serían 250 mediante el principio de mayoría relativa y 250 mediante el de representación proporcional. Si éste fuera el caso, se aplicaría de igual manera la fórmula de proporcionalidad directa con los elementos de cociente natural y resto mayor.

Ahora bien, bajo esas circunstancias, es factible pasar al análisis y propuestas de nuevos esquemas de integración, así como de la distribución de facultades, en el entendido de que las llamadas “facultades exclusivas” casi no encuentran un sustento que les dé sentido a las mismas.

Por lo que respecta a la desproporción de las Cámaras en su integración, ni las labores legislativas que conjuntamente llevan a cabo, ni las facultades exclusivas, pueden continuar ejerciéndose con una Cámara de 500 miembros por un lado y con otra de 128 por el otro. La integración adelgazada del Senado puede bloquear el esfuerzo de la abultada Cámara popular, y más que equilibrio puede ser un lastre. Por otra parte, las facultades exclusivas de una Cámara y de otra no guardan proporción si se ejercen por separado, pues no es lógico sostener, por ejemplo, que en la ratificación de un tratado internacional se requiera del concurso de una Cámara con 128 integrantes, mientras que para la aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de cada año, sea necesario el concurso de una Cámara con 500 miembros.

Abundando al respecto, ¿es acaso sostenible que, por ejemplo, la Cámara de Diputados conozca y apruebe el proyecto de presupuesto, mientras que la Ley de Ingresos la conozcan las dos Cámaras?, o bien, que todavía la Cámara de Diputados no tenga algún tipo de intervención en el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo y, más aún, por qué el Congreso puede dictar leyes en materia de declaración de gue-

rra, y corresponde al Senado el aprobar la salida de tropas fuera del territorio nacional o el paso de tropas extranjeras al mismo.

Considero que sería más conveniente reducir al máximo las denominadas facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, debido a que varias materias son o pueden ser iniciadas en cualquiera de ellas como cámara de origen, pero siempre involucrando a ambas Cámaras.

La ratificación de tratados con el único concurso del Senado genera problemas jurídicos y no sólo políticos. Si nos atenemos al precedente recaído en el amparo en revisión 256/81, Ch. Boehringer Sohn, que determina que los tratados internacionales y las leyes federales tienen la misma jerarquía, podríamos concluir como sucede en Estados Unidos, que los tratados reforman a las leyes del Congreso, tal como se ha determinado en la jurisprudencia de ese país desde 1829 (Foster v. Neilson) con reiteración en los denominados casos de la exclusión china de 1889 (Chae Chan Ping v. U.S.). Sin embargo, considero que esa conclusión no es válida en México, ya que, según la Constitución Federal, es un principio fundamental de nuestro sistema jurídico nacional que las leyes sólo se reforman por normas que sigan el mismo procedimiento de creación (artículo 72, inciso f, de la Constitución), principio que se reitera en por lo menos quince Constituciones estatales,<sup>1</sup> por lo que los tratados internacionales, al seguir un procedimiento de creación distinto de las leyes ordinarias, no pueden reformar a estas últimas.

## II. LAS PARADOJAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por último, y como otro gran apartado de esta exposición, me gustaría comentar más que sobre el futuro, puesto que ya son una realidad en muchos de los textos constitucionales y legales de las entidades, sobre la viabilidad de los mecanismos de democracia semidirecta en nuestro país.

El tema de los procedimientos e instituciones de democracia semidirecta, como serían los del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, o la revocación de mandato, han generado dos grandes posiciones, a mi modo de ver, extremas pero útiles para efectos de estudio, sobre su posibilidad práctica y real de aplicación en alguna entidad.

<sup>1</sup> Coahuila (artículo 65), Chihuahua (artículo 77), Campeche (artículo 51), México (artículo 56), Michoacán (artículo 40), Morelos (artículo 50), Nuevo León (artículo 63), Guerrero (artículo 56), Querétaro (artículo 56), Quintana Roo (artículo 69), Sonora (artículo 63), Sinaloa (artículo 46, fracción VIII), San Luis Potosí (artículo 45), Tamaulipas (artículo 74) y Zacatecas (artículo 45, fracción IV).

En la primera de ellas, se tiende a objetar estas figuras por considerarse que van en contra, precisamente de las instituciones de democracia representativa, con lo cual las asambleas legislativas quedarían en un estado no sólo de suspensión sino hasta de entredicho, cuando un procedimiento de éstos tuviera una consecuencia notoriamente divergente a la tomada por una asamblea.

Sin embargo, frente a la anterior posición, tenemos a la opuesta, en la que se busca que hasta el menor detalle o resolución adoptado por alguna asamblea o autoridad sea llevada a su aprobación o rechazo por el electorado de una comunidad, a la manera de las democracias originales.

Considero que ninguna de estas dos posiciones polarizadas conducen a ningún tipo de análisis serio que nos pueda decir si en una comunidad determinada, por ejemplo un municipio, un estado o el Distrito Federal, se puedan aplicar todas o sólo algunas de ellas, y bajo cuáles y qué determinadas circunstancias y restricciones, son dos variables que hay que considerar a la hora de adoptar algún tipo de mecanismo de democracia semidirecta.

Como ejemplo de lo antes expuesto, tenemos el caso del Distrito Federal, que desde su anterior Ley Orgánica de 1978 (ojalá pronto sea una Constitución), y en las recientes reformas al Estatuto de Gobierno (*Diario Oficial*, 4 de diciembre de 1997) se reformularon los artículos 67, fracción XXXI, y 68 de dicho Estatuto, otorgando al jefe de gobierno de esa entidad la facultad de iniciar el procedimiento de plebiscito, único instrumento de democracia directa aceptado en la entidad, por medio del cual se consultaría a los electores su aprobación o desaprobación previa “a actos o decisiones del mismo (o sea el Jefe de Gobierno) que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal” (artículo 68, párrafo uno, del Estatuto).

De lo anterior, quedan varias dudas de diversos grados y tipos: en primer lugar, sería conveniente saber qué criterios se tomaron en cuenta para considerar únicamente al plebiscito, como mecanismo de democracia semidirecta en la capital, en el entendido de que la introducción de este instrumento, a mi modo de ver, sí es benéfica para la vida pública de la capital, considerando que en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978 (*Diario Oficial* 29 de diciembre de 1978) en sus artículos 52 a 59, ya se había previsto la aceptación tanto del referéndum como de la iniciativa popular, instrumentos que ahora no están considerados.

En segundo lugar, si bien es cierto que la facultad para realizar un plebiscito cae dentro de la esfera estrictamente administrativa, de ahí que sea el jefe de Gobierno el único que pueda hacer la convocatoria precisamente sobre actos “del mismo”, todavía no se entiende ampliamente aquello de la aprobación o rechazo previo a esos actos, sobre todo si consideramos que en la fracción II, inciso a, del artículo 68 del Estatuto se determina que en la convocatoria respectiva para el plebiscito se tendrá que dar “una explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo” del acto sometido al plebiscito.

Asimismo, también es de llamar la atención la falta de claridad normativa para realizar un plebiscito en el Distrito Federal, el cual se haría para actos o decisiones que a juicio del jefe de gobierno lo merezcan, por lo que debe meditarse en prever reglamentos o normas más precisas y casuísticas en la regulación de cualquiera de esta clase de mecanismos; por último, queda por comentarse que una de las cuatro restricciones que para este procedimiento se determinaron (artículo 68, fracción I, a, del Estatuto), es la prohibición de hacer plebiscitos sobre materias de carácter tributario o fiscal, lo cual es de llamar la atención, ya que son las que más afectan directamente a los electores y sus familias, y las que mayor tipo de rechazo generan entre cualquier población.

Como se puede apreciar, considero que los mecanismos de democracia semidirecta deben y tienen que ser adoptados, previa consideración propia de aquellos que se consideren viables en cada entidad o municipio para evaluar, con posterioridad y en la práctica, cuáles serían las consecuencias no sólo jurídicas, sino políticas y económicas de esa aplicación.

Cada entidad tiene que valorar cuál figura de democracia semidirecta adopta para su régimen interno, para saber de esta manera si es conveniente, por ejemplo, establecer la revocación de mandato a nivel federal, estatal o municipal, cuando tenemos para los dos primeros niveles de gobierno los mecanismos de juicio político de los artículos 108 y 110 de la Constitución Federal y los relativos en las Constituciones locales; así como la revocación de ayuntamientos previsto en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional.

De manera preliminar y, por qué no decirlo, exploratoria, podría considerarse que la revocación del mandato debería desarrollarse en el nivel de la esfera municipal con una legislación adecuada, mientras que el plebiscito pudiera insertarse en las Constituciones locales y en el ámbito municipal.

Es menester precisar que estos mecanismos, a mi modo de ver, en ningún momento ponen en entredicho la legitimidad y legalidad de las asambleas, sino que más bien por el contrario, tienden a enviarles señales correctivas por parte de los electores cuando éstos perciben que los representantes por los que votaron han incurrido en desvíos en los programas que promovieron durante sus campañas políticas, por lo que debe verse a estos instrumentos como parte del sistema de frenos y contrapesos al interior de la estructura de un país, estado o municipio, de carácter verdaderamente constitucional y, por lo tanto, democrático y respetuoso de los derechos humanos y políticos.

Hay que mencionar que desde 1930 ha existido en los estados alguna expresión de democracia directa, como la ley oaxaqueña del plebiscito de ese año, pero fue a partir de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978 cuando se adoptaron con mayor difusión e intensidad estas Constituciones; el Distrito Federal fue la inspiración para que muchos estados como Guerrero, Chiapas, San Luis Potosí, Durango, Chihuahua, el Estado de México y Sinaloa, entre otros, adoptaran estas figuras en sus distintos niveles.

La tendencia mundial sobre estas formas de participación directa es irreversible y global.<sup>2</sup>

México no sólo tiene la Constitución más antigua de Latinoamérica, con una antigüedad que prácticamente se está convirtiendo en obsolescencia, sino que también es uno de los pocos países del mundo que presenta reticencias para insertar, en su régimen jurídico y político, estas figuras de participación. En la mayor parte de todos los países se incluyen estas instituciones, en alguna o en otra forma, en su Constitución o en sus leyes, o está reconocida por las decisiones judiciales de sus más altos tribunales, de tal suerte que estamos llegando tarde a discutir, aprobar y en todo caso aceptar estas figuras.

La discusión en los demás países ya no es si se acepta o no el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, sino la de afinar y evitar algunas consecuencias negativas, que estas figuras han planteado.

Para México, estas instituciones no son una innovación, sino que paradójicamente existe una gran tradición en este sentido y sucede lo mismo en los estados; hay una reforma de 1996, en el decreto 657 de San

<sup>2</sup> Morel, Laurence, "La pratique dans les démocraties libérales", *Pouvoirs*, París, núm. 77, 1996, pp. 21 y 55.

Luis Potosí, que me parece que ha sido la reforma reciente más equilibrada e interesante en materia de referéndum y plebiscito de la Federación mexicana. En la exposición de motivos de esa reforma en unos artículos constitucionales del Estado, se establece y recuerda que en México los plebiscitos eran cotidianos durante el siglo XIX. Gracias a un plebiscito, reformamos la Constitución de 1824, para expedir la primera Constitución centralista, y del plebiscito de 1835, ligado a una elección de diputados, fue el vehículo para reformar la Constitución de 1824.

Benito Juárez intentó a través de un plebiscito, reformar la Constitución de 1857, al triunfo de la república en 1867, a través de la ley de convocatoria de elecciones de ese año.

En otros países, particularmente nuestro vecino Estados Unidos, estas formas de iniciativa o de democracia directa dieron origen a toda una escuela política y filosófica que se llamó el “progresivismo”, a principios del siglo XX. De 1900 a 1920, se consideró que la Constitución y las leyes de ese país habían sido elaboradas con el propósito de proteger la propiedad privada, los latifundios y los intereses capitalistas. Esta filosofía política del progresivismo reaccionó en contra de ese espíritu burgués de las leyes estadounidenses y provocó que el estado de Oregon fuera pionero en el establecimiento del referéndum y del plebiscito en 1902.

El primer acto concreto de referéndum versó sobre algo muy importante que afecta la hacienda pública, y es el establecimiento de un impuesto del 2% sobre las ganancias de ciertas empresas, entre ellas las empresas telefónicas precisamente contra lo cual no procede en el Distrito Federal de México; hubo una empresa, la “Pacific States Telephone and Telegraph”, que en 1912 planteó un juicio contra ese impuesto, que había sido aprobado mediante referéndum, manifestando que esa forma para establecer impuestos afectaba la forma republicana de gobierno y el principio de legalidad de los impuestos, pues desde la Edad Media el principio y la independencia de ese país es muy sensible a este respecto, ya que no puede haber impuestos si no son aprobados mediante una ley y no puede haber una ley si no es mediante la aprobación de los representantes populares en un congreso (*No taxation without representation*). Este impuesto transgredía aparentemente todos estos valores y precedentes históricos importantes, por lo que en 1912 la Suprema Corte de Estados Unidos decidió, o tuvo que decidir, si el plebiscito o el referéndum que se había llevado a cabo en el estado de Oregon contra-

venía la forma republicana de gobierno establecida en el artículo IV, párrafo 4, de la Constitución de ese país, nuestro equivalente a los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal. Desafortunadamente la Corte no decidió el fondo del asunto, pero desechó la queja o el juicio promovido por esta compañía, basado en otra doctrina conocida como de no justiciabilidad de las cuestiones políticas. Esta resolución benefició jurídicamente a la participación ciudadana en el estado de Oregon para dejar el impuesto del 2% incólume.

En nuestro país, si se analiza la aprobación de las diversas Constituciones, se dará cuenta que ha sido una excepción de los últimos 80 años, la reforma constitucional por un constituyente permanente frente a la centenaria tradición constitucionalista que tiene México, en la cual todas las Constituciones y la mayor parte de sus reformas, han sido aprobadas mediante un procedimiento en donde el electorado interviene de manera semidirecta, a través, por ejemplo, de un Congreso Constituyente que, para efectos de participación ciudadana, puede considerarse como una institución intermedia entre el plebiscito y el gobierno representativo; es decir, el hecho de convocar a un Congreso Constituyente para el solo efecto de reformar la Constitución, tal como se hizo en Querétaro en 1916-1917, es una consulta popular directa que se hace a la población, a la ciudadanía para que ésta mediante su voto y elección de constituyente, acepte o rechace la propuesta de reforma a la Constitución.

Y es el caso que si se analiza la historia constitucional de nuestro país, se verá que tanto en 1824 como en 1856 y en 1916 ha habido este llamado directo a la población para que se pronuncie a través de sus constituyentes, que no son sólo representantes, sobre la viabilidad de una reforma constitucional. Sin embargo, paradójicamente cuando uno analiza la Constitución, en su texto no está prevista la figura de un Congreso Constituyente *ad hoc*, sólo se consagra un constituyente permanente en el artículo 135 constitucional; aquella figura a la cual ya hemos estado acostumbrados, en donde el presidente de la República envía una iniciativa de reforma, el Congreso mediante una mayoría calificada la acepta o la rechaza (generalmente la aceptan), y las legislaturas en su mayoría la aceptan. Este constituyente permanente está acorde con la naturaleza del gobierno representativo y hace a un lado a la población como tal, y por eso hemos tenido más de 350 reformas a la Constitución, fundamentalmente tendientes a consolidar el predominio del sistema presidencial.

El hecho es que en 1983, cuando se reforma el artículo 115 de la Constitución Federal para establecer una figura proveniente de una facultad senatorial, aquella que se refiere a la desaparición, suspensión y revocación de poderes, se hace extensivo a los ayuntamientos; en la revocación del mandato de las autoridades municipales, encontramos una forma de iniciativa popular para remover a dichas autoridades.

Sin embargo, las legislaturas de los estados, en su mayoría, no han entendido la diferencia que existe entre desaparición, suspensión y revocación de los ayuntamientos, y en sus leyes les dan un tratamiento de sinónimos. En dichas leyes hacen que la suspensión y la revocación sean lo mismo que la desaparición, lo cual es totalmente contrario a los antecedentes legislativos que pretendió la reforma constitucional de 1983, retomar y unificar, porque en los antecedentes, desde 1825, la primera figura que surge es la de suspensión de ayuntamientos, en Veracruz, y esta es una institución pretendida para responsabilizar políticamente a los miembros de un ayuntamiento.

Por su parte, la desaparición de ayuntamientos tiende a otro objetivo, no a la responsabilidad, sino la figura de desaparición tiende a evitar que haya una acefalía de poderes porque las elecciones en un municipio no fueron celebradas en tiempo y en forma, o porque existe una prórroga inconstitucional en el mandato de alguna de las autoridades municipales, entonces existe un vacío de poder legítimo en ese ayuntamiento, y en consecuencia, procede la declaratoria de desaparición de poderes por parte de la legislatura correspondiente.

La revocación del mandato surge cuando el electorado de un municipio exige la separación del cargo a alguno de los funcionarios de un ayuntamiento o a todos, por el mal desempeño de las autoridades municipales.

Pero la legislación en nuestro país no ha diferenciado estas tres instituciones y, en consecuencia, una institución de democracia directa como sería la revocación de mandato a nivel municipal, no ha tenido una realidad, ni ha tenido una reglamentación adecuada en los estados.

No obstante ello, existe una legislación importante a partir de los años ochenta, en varios estados, y para ejemplificar esta presencia de formas democráticas sobre referéndum y plebiscito en los estados quisiera, por ejemplo, referirme al decreto 437 del 26 de diciembre de 1983, de Baja California Sur, mediante el cual se reforma la ley orgánica municipal de ese estado para considerar a la iniciativa popular y al plebiscito. También

es pertinente mencionar el decreto 69, del 31 de mayo de 1993, donde en el estado de Sinaloa se establece la iniciativa popular y el decreto 850 del estado de Chihuahua, del 18 de noviembre de 1995, donde también se establece la iniciativa popular, para dar algunos ejemplos recientes.

El esfuerzo más importante e interesante que se ha hecho en esta materia en algún estado, es el referido decreto de 1996 de San Luis Potosí, donde no nada más establece una especie de iniciativa popular, sino también un referéndum y un plebiscito.

Tanto referéndum como plebiscito se pueden reducir a un término: son consultas populares, a la ciudadanía, a los electores, sobre políticas estatales, actas de gobierno o leyes en sentido general.

Un referéndum tiende fundamentalmente a cambiar una norma que puede ser no sólo una ley secundaria, sino puede ser un tratado internacional.

La Unión Europea, por ejemplo, está integrada por países que han seguido procedimientos de referéndum en lo interno, para ingresar en esa unión. Los gobiernos de esos países le preguntan a la población si aceptan o no que el país se inserte dentro de la Unión Europea. En Suiza o Noruega, por ejemplo, el producto del referéndum ha sido negativo; en consecuencia, esos países no han firmado el tratado internacional de la Unión Europea.

El plebiscito, por otro lado, es una consulta popular que pretende tener un alcance mayor, es parte de la toma de decisiones para definir una política o un acto de gobierno trascendente. Este acto de gobierno o esta política pública puede, después concretarse en una ley o en una reforma constitucional, pero no necesariamente es un paso previo a esas reformas, o puede ser un paso que legitime una reforma, por ejemplo, un tipo de plebiscito es el que hemos ejercitado en 1993, para la elección de las autoridades del Distrito Federal, y un futuro plebiscito podría ser, por ejemplo, el de preguntarle a la población si está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado o continúe la indefinición en que se encuentra en la actualidad.

No obstante estos avances en los estados, creo que estas instituciones deben ser analizadas en todas sus consecuencias ya que pueden conllevar aspectos negativos. Pensemos por ejemplo en el referéndum de California, de hace unos años, en el que se preguntó a la población californiana si los hijos de los indocumentados deberán de ser protegidos y auspiciados por las leyes de seguridad social y de educación, como cualquier nacional; por supuesto la población mexicana indocumentada ha dado

mucho a California y a Estados Unidos, con su trabajo, y la verdad es que esa pregunta hiere y ofende al nacionalismo mexicano, además de que propicia discriminación en razón del origen. ¿Cuál fue la respuesta en este referéndum de California? El Estado no debe tener la obligación de darle a estos niños de origen mexicano, nacidos o hijos de padres mexicanos, la educación y la seguridad social que tiene el resto de la población.

Resulta odioso entonces que haya estas diferencias tratándose de legitimar a través de un referéndum; por eso, en California, la discusión no es sobre la ventaja o la desventaja del referéndum, sino en todo caso cómo proteger a la población de referendas de esta naturaleza. ¿Cómo puede una ley o una propuesta aprobada por referéndum ser atacada ante los tribunales? ¿Puede un juez deshacer lo que la mayoría de la población ha decidido en este sentido? En estas preguntas vemos cómo la democracia puede tener ciertos factores negativos, y es ante este tipo de problemas por donde debemos empezar no para evitar que exista referéndum o plebiscito en nuestro país, porque eso creo que es una tendencia mundial que debe establecerse de antemano, sino para contemplar en las leyes reglamentarias y en los recursos judiciales, los instrumentos idóneos para corregir desviaciones. También pueden provocarse con estas instituciones consecuencias discriminatorias. ¿Cómo garantizar los derechos políticos de las minorías ante opiniones inconstitucionales de la mayoría? Finalmente, eso también es una concepción de la democracia, la democracia no debe ser nada más la voluntad general, como la Revolución francesa nos lo sugería, sino la protección de las minorías, por lo que debemos plasmar medios de defensa para proteger también a esas minorías frente a actos de un referéndum o de un plebiscito que en un momento dado les pueda afectar. Ese es un problema muy concreto que habrá que identificar y que resulta necesario tenerlo presente frente a estas instituciones de democracia directa.

Otro problema que se nos plantea es cuando el plebiscito se refleja en una reforma legislativa en nuestro propio sistema jurídico.

Nuestro sistema jurídico, a diferencia de otros sistemas, es un sistema rígido, la ley solamente puede ser reformada mediante otra ley, así lo establece un principio de nuestra Constitución, establecido en el inciso f) del artículo 72, según ya mencionamos; ese precepto constitucional determina que: “en la interpretación, reforma o modificación de las leyes debe seguirse el mismo procedimiento que para su creación.”

En otras palabras, para que una ley se reforme debe ser mediante otra ley que siga el proceso legislativo que la primera tuvo, es decir, la discusión en las Cámaras, la promulgación y la publicación.

Así es que el plebiscito y el referéndum rompen este esquema, pues no siguen con el mismo procedimiento de creación normativa de las leyes ordinarias. Constitucionalmente estaríamos en terreno muy movedizo, si aceptamos que las leyes aprobadas, de acuerdo con el proceso legislativo establecido en la Constitución, se pudieran modificar a través de un referéndum. Si el referéndum es conveniente, y es oportuno para progresar en la democracia, políticamente no habría problema, pero desafortunadamente ese avance político debe también ir al parejo con la formalidad jurídica constitucional. Esta formalidad jurídica prevista en la Constitución nos impone la obligación que ningún otro procedimiento más que el proceso legislativo establecido en la propia Constitución, sea el autorizado para reformar una ley federal o local, por lo que no pueden modificarse por esta vía, a menos que lo permita la propia Constitución.

Por eso es que tenemos que poner en orden, cuál va a ser la jerarquía y la naturaleza de todos los actos aprobados mediante el referéndum y el plebiscito, y si estos actos de referéndum y plebiscito pueden, en un momento dado, reformar a las leyes que han tenido un proceso de creación distinto.

Por último, quisiera mencionar el caso de las iniciativas populares que existen a nivel municipal, para revocar el mandato de las autoridades municipales.

Estas iniciativas populares son comunes, por lo menos, en los decretos estatales de reciente aprobación; en ellos está establecido que para revocar el mandato de una autoridad municipal, la población, el electorado del municipio, tiene facultad para iniciar la petición ante el Congreso del Estado que constitucionalmente es el único que puede, en su momento, definir la desaparición y la revocación de las autoridades municipales.

Creo que esta iniciativa popular es buena, pero juega con la voluntad popular. Porque si subordinamos la iniciativa popular y la equiparamos a un derecho de petición, ante una autoridad como la legislatura, estamos supeditando la decisión mayoritaria, que ya en un plebiscito o en esta petición se dio entre la comunidad de un municipio; estamos supeditando esa voluntad general a finalmente la voluntad de la legislatura. Si la legislatura es la que va a definir y no la mayoría de la población en un municipio, creo que es demasiado esfuerzo, convocar un plebiscito en un

municipio para que finalmente lo deshaga la legislatura con una mayoría partidista determinada, sin tomar en consideración la fuerza vinculante que hay detrás de un plebiscito.

Es lo mismo, por ejemplo, que pasó en el caso de Aguas Blancas (*mutatis mutandi*); en el caso de Aguas Blancas toda la población mexicana estuvo muy atenta a la investigación que hizo la Suprema Corte de Justicia, para que finalmente viniera la legislatura de ese estado o el Congreso de la Unión a deshacer toda la investigación que había hecho el más alto tribunal del país.

Si vamos a involucrar a una autoridad, o vamos a involucrar a la mayoría del electorado en una municipalidad, démosle fuerza vinculante definitiva a su decisión, démosle consecuencias y no hagamos que resuelva otra instancia.

Todas estas figuras establecidas en estas leyes estatales, entonces, deben cambiar, para decir que cuando la petición existe para que se revoque el mandato de las autoridades municipales, producto de un plebiscito entre los electores de ese municipio, lo único que tiene que hacer la legislatura es constatar que efectivamente se hizo el plebiscito e inmediatamente aplicar la sanción de remoción o suspensión a las autoridades involucradas.

Sin discutir, ni aprobar, ni volver a abrir el expediente, ya sencillamente, la legislatura constató que el plebiscito se hizo conforme a la ley de que la mayoría de los electores aceptaron esta consecuencia, y entonces se ejecuta por la legislatura, sencillamente, lo que la mayoría de la población pide y se hizo.

La consecuencia del plebiscito y del referéndum es lo que ahora debemos empezar a discutir, no la viabilidad de uno o de otro. Creo que eso ya es ocioso, pues es una tendencia mundial; ahora vamos a discutirla para que la ley, que es la que va a tener que regular estas figuras, acote los derechos humanos de las minorías, establezca cuáles son las consecuencias jurídicas de un plebiscito y un referéndum, y finalmente la población esté atenta de que cada vez que se convoque a un referéndum o plebiscito, su voluntad va a ser respetada, al igual que es respetada ya a nivel electoral.