

## LOS ESTADOS EN LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Máximo N. GÁMIZ PARRAL

En cuanto al primer tema de nuestra plática, estimamos prudente externar algunas reflexiones sobre diversos puntos que convergen al final en el criterio que sustentamos y la propuesta respectiva.

La postura de Francisco Rubio Llorente sobre una constitución, la encontramos en las siguientes expresiones: “Por Constitución entendemos y entiende hoy lo mejor de la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática. Todo lo demás es, utilizando una frase que Jellinek, aplica con alguna inconsecuencia, a las Constituciones napoleónicas, simple despotismo de apariencia constitucional”;<sup>1</sup> y se enriquece lo anterior con lo expresado por Carlos Marx, en su *Crítica a la filosofía del derecho del Estado de Hegel*, respecto que: “Todas las formas de estado tienen su verdad en la democracia, hasta el punto de que cuando no son una democracia no son verdaderas”.<sup>2</sup> Jaime Cárdenas ha dicho que toda constitución implica o debe implicar para cualquier país del mundo, el consenso básico de una sociedad, y la norma fundamental que define las reglas del juego y la estructura de un gobierno libre y proporciona los instrumentos que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder polí-

<sup>1</sup> Rubio Llorente, D., “La Constitución como fuente del derecho”, *La Constitución española y las fuentes del derecho*, 1979, vol. I, p. 61.

<sup>2</sup> Marx, Carlos, *Crítica a la filosofía del derecho del Estado de Hegel*, México, 1968, p. 42.

tico.<sup>3</sup> Manuel Aragón, ha manifestado que: “Sólo es constitución auténtica, es decir, constitución normativa, la constitución democrática, ya que únicamente ella permite limitar efectivamente, esto es, jurídicamente, la acción del poder”.<sup>4</sup>

Consecuente con lo anterior, la garantía jurídica de un Estado de Derecho se basa en un constitucionalismo moderno; en el que confluyen “cuatro grandes tendencias: la liberal, la social, la democrática y la cultural”.<sup>5</sup> Con el constitucionalismo liberal, las constituciones contenían los derechos de libertad, propiedad, seguridad jurídica e igualdad. El constitucionalismo social conllevó el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, y a principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. Las características del constitucionalismo democrático se reflejan en el reconocimiento de los partidos políticos; en la garantía de procesos electorales libres e imparciales; la descentralización del poder; en el fortalecimiento de los cuerpos representativos; en la adopción de formas de democracia semi-directa, como el referéndum legislativo, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de los representantes. Finalmente el constitucionalismo cultural deposita su énfasis en los derechos colectivos que tutelan intereses de los estratos socio-económicos, como los derechos humanos, el derecho a la protección del ambiente, el derecho al desarrollo, a la migración, a la información, y a la seguridad en el consumo, entre otros.<sup>6</sup>

Dentro de este contexto, se fortalece la polémica entre lo que se ha denominado constitución “abierta” y constitución como “sistema material de valores”, que engloba a la contraposición entre “democracia procedimental” y “democracia sustantiva”, aun cuando ambas coinciden en su concepción de una constitución democrática. En los partidarios de la Constitución abierta, la democracia consiste en el reconocimiento y la garantía del pluralismo político, capaz de asegurar la libertad de todas las alternativas; en cambio para los iusnaturalistas, la democracia des-

<sup>3</sup> Cárdenas, Jaime, “¿Qué es la Constitución mexicana, porqué y para qué reformarla?”, en Molina, Piñero, Luis J. *et al.* (comps.), *¿Qué es la Constitución Mexicana, por qué y para qué reformarla?*, México, Porrúa-Fader-UNAM, 2002, p. 37.

<sup>4</sup> Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 11.

<sup>5</sup> Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 19.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 19, 20 y 21.

cansa en valores como la libertad, la igualdad, la dignidad de la persona y otras, sin los cuales resultaría irrealizable tal democracia.

Para Gustavo Zagrebelsky son constituciones abiertas, todas aquellas que “permitan, dentro de los límites constitucionales, tanto la espontaneidad de la vida social como la competencia para asumir la dirección política, condiciones ambas para la supervivencia de una sociedad pluralista y democrática... ya no puede pensarse en la constitución como centro del que todo derivaba por irradiación a través de la soberanía del estado en que se apoyaba, sino como centro sobre el que todo debe converger; es decir, más bien como centro a alcanzar, que como centro del que partir”.<sup>7</sup> Sin embargo, esto no significa que se pierda el proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico; entendiendo con Ricardo Guastini que tal procedimiento se sigue produciendo cuando un ordenamiento resulta totalmente impregnado por las normas constitucionales. “Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una constitución extremadamente invasora, entrometida, capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos así como las relaciones sociales”.<sup>8</sup> Las condiciones para la existencia de un ordenamiento jurídico constitucionalizado son: I. Una Constitución rígida. II. Una garantía jurisdiccional de la constitución que la sitúe sobre las leyes y el resto del ordenamiento jurídico. III. Que las disposiciones de la constitución tengan una fuerza vinculante, siendo aplicables y obligatorias para sus destinatarios. IV. Que la interpretación de la constitución no sea literal, sino extensiva y realizada por los jueces ordinarios, los órganos del estado y los juristas en general. V. Que la aplicación de las normas constitucionales sea de manera directa, por parte de todos los jueces, rigiendo las relaciones entre particulares, así como las acciones de las autoridades. VI. Que cuando se da el caso de una interpretación por el juez y se presente la posibilidad de aplicar cualquiera de dos leyes, se opte por la que esté en mayor afinidad con el texto constitucional. VII. Que la constitución prevea un sistema de solución de diferencias políticas entre órganos del estado. VIII. Que las normas constitucionales sean utilizadas por los

<sup>7</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1995, p. 14.

<sup>8</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 153.

principales actores políticos para argumentar y defender sus opciones políticas o de gobierno.<sup>9</sup>

El escenario que se presenta para innovación, y en todo caso modificación para llegar a una constitución abierta, se presenta complejo y saturado de retos que las nuevas condiciones internacionales y nacionales han originado en cualquier país. Habermas lo considera como un extraordinario desafío, que se integra con “la necesidad de limitar ecológicamente el crecimiento económico y la creciente disparidad de la situación económica y social en el norte y en el sur; ante la tarea históricamente única de pasar en las sociedades articuladas en términos de socialismo de Estado a mecanismo de un sistema económico diferenciado de lo político; bajo la presión de las corrientes migratorias de las regiones del sur reducidas a la miseria, y ahora también las del este; en vista de los riesgos de guerras nuevamente de tipo étnico, nacional y religioso, de chantajes atómicos y de luchas internacionales, por la distribución de bienes y recursos, ante este estremecedor trasfondo la política pierde hoy orientación, seguridad y autoconciencia, también en las sociedades de occidente articuladas en términos democráticos y de Estado de derecho... lo que reina es la pusilanimidad... Pero los estados de ánimo —y las melancólicas filosofías que los reflejan— no justifican el abandono derrotista de aquellos contenidos radicales del Estado democrático de derecho”.<sup>10</sup>

México no queda al margen de afrontar los retos que significan el entorno internacional y las condiciones internas, debiendo agregar algunos otros temas que adicionalmente se puedan estimar dentro de lo que se ha llamado la reforma del estado, que sin concreción, se maneja dentro de una gran complejidad e indefinición, no obstante lo reiterativo de su planteamiento.

Tanto para fortalecer la rigidez constitucional, como para enriquecer el procedimiento democrático, y en atención al federalismo, se presenta como necesario y oportuno un cambio en el procedimiento para reformar nuestras disposiciones constitucionales, por parte del constituyente revisor. Concretamente sobre el artículo 135 de la Constitución general.

<sup>9</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 24, 25, 26 y 27.

<sup>10</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, trad. de Manuel Jiménez, Madrid, Trotta, 1998, pp. 60 y 61.

Los antecedentes de tal disposición nos proporcionan información que debe ser utilizada para normar nuestro criterio.

La Constitución federal del 4 de octubre de 1824 adopto para su reforma el sistema francés, que ya había estado presente en la Constitución de Cádiz, y que atenuada se combinó con un toque federalista, como nos lo describen los artículos 166 a 171 de tal carta constitucional. Con la convicción de que las entidades federativas son trascendentales para el sistema federal se dispuso que sólo las legislaturas de los estados quedaban facultadas para hacer observaciones sobre los artículos de la Constitución, pudiendo promover o presentar iniciativas de modificación ante el congreso general; el que podría decidir cuáles observaciones eran procedentes, y consecuentemente ser tomadas en cuenta, para el efecto de que un Segundo Congreso General ordinario pudiera volver a discutir las y en su caso aprobarlas, sirviendo de base tanto el criterio y argumentos de los congresos locales, como la decisión del primer congreso para ser elevadas a dicha segunda instancia. El titular del Ejecutivo federal quedaba impedido para oponerse o presentar veto a la resolución. Se señalaron algunas disposiciones como pétreas o irreformables.

Respecto de la Constitución de 1857, el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, se presentó, mencionando que: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución”.<sup>11</sup>

Se desprende que el proyecto fortalece la participación democrática ciudadana, por medio del referéndum, substituyendo a la iniciativa otorgada a los congresos locales en la Constitución del 24.

<sup>11</sup> *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, articulado constitucional, tomo XII*, 3a. ed., México, LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 135-10 y 135-11.

El proyecto encontró la oposición de los diputados Villalobos, Moreno y Zarco por estimar que el proceso era lento y que se confundía la democracia pura y el sistema representativo. La comisión modificó su dictamen y presentó un nuevo artículo más sencillo pero sin suprimir el referéndum. Francisco Zarco estimó que se había hecho una simplificación pero que no se había salvado la objeción de que se mezclaba el sistema representativo con el de la democracia pura. Finalmente, el artículo fue aprobado con la redacción que aparece en la Constitución del 17, antes de la única reforma, bajo el número 127.

La misma redacción se adoptó y aprobó por el Constituyente de 1917, en el artículo número 135, sin discusión alguna.

En consecuencia, la vigente disposición constitucional para reformar a la carta magna se aprobó para el efecto de que quedara un procedimiento sencillo y no se mezclara el sistema representativo de los integrantes del Congreso Federal, con el de la democracia pura, que significaba el referéndum, pero se olvidó de la necesidad de una participación más efectiva de los congresos estatales.

Durante la vigencia del mencionado artículo 135 constitucional sólo se ha aprobado una reforma, consistente en que se adiciona la facultad para el escrutinio de los votos de los congresos estatales a la comisión permanente, cuando el Congreso se encuentra en receso.

Debido al sistema político imperante durante las décadas anteriores al año 2000, el procedimiento para la modificación constitucional perdió su rigidez, puesto que la votación requerida de las dos terceras partes de los congresistas federales se obtenía con una gran facilidad y mediante la disciplina que se debía a los deseos del presidente de la República. Lo mismo aconteció con las aprobaciones de los congresos estatales.

Además, el procedimiento adolece de una verdadera participación de los congresos de las entidades federativas, que al final de dicho proceso sólo pueden votar si aprueban o no la enmienda constitucional; la mayoría de las veces sin entrar al análisis de lo que se propone y sin ninguna argumentación que sirva de soporte a la resolución, puesto que en caso de que hubiera la base jurídica para una negativa, no hay oportunidad ni posibilidad de que pudiera tomarse en cuenta. Las legislaturas estatales quedan, de esta manera, ubicadas con una importancia reducida al número que arroje la votación. Opinamos que esta es una situación anómala y contraria al sistema federal que tiene a los estados como componentes originarios. La representación de la población asignada a

los diputados federales y la situación de desigualdad en los senadores de las entidades federativas, no son suficientes para que haya una debida intervención de quienes constituyen la base del sistema político mexicano.

La procedencia y necesidad de una verdadera rigidez constitucional amerita un cambio en el contenido del artículo 135 constitucional; lo que se conseguiría, mediante un procedimiento integrado por propiamente tres instancias: la primera, que quedaría con la redacción actual en lo que concierne a los depositarios de la facultad de iniciativa para la modificación constitucional, a la que se seguiría la discusión y aprobación por la mayoría simple en las dos cámaras del congreso federal; la segunda debe integrarse con la remisión a los congresos estatales de lo aprobado anteriormente, para que estas legislaturas discutan y fundamenten debidamente una resolución de aprobación o no aprobación, y en caso de que la mayoría de los órganos legislativos locales expresen su conformidad con lo aprobado por el Congreso Federal, o bien se apruebe una redacción diferente, se pasará a la tercera instancia, constituida por la discusión y en todo caso aprobación, por las dos terceras partes, de los legisladores en cada cámara federal, quienes tendrán la obligación de analizar lo expresado y aprobado por las legislaturas locales.

La redacción del texto del artículo quedará en afinidad con los lineamientos y objetivos que se han expresado.

El segundo tema que ponemos a su consideración es la institución denominada revocación de poder o revocación de mandato.

La democracia, es uno más de los conceptos en las ciencias sociales, que ha merecido un gran número de definiciones y nociones, en lo que a su significado se refiere. Dentro de la expresión más amplia encontramos lo preceptuado en el artículo 3o. de nuestra Constitución federal, al establecer que la democracia no debe ser considerada solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por otro lado, significa el poder del pueblo, o bien de manera restringida la intervención de todos los ciudadanos para elegir libremente a sus representantes populares. De esta manera, al presidente de la República lo elegimos para un mandato de seis años, al igual que a los gobernadores de los estados y a los senadores; en cambio, a los integrantes de los ayuntamientos, los diputados federales, y a los diputados locales su designación se contrae para un término de tres años.

En todo el proceso podemos encontrar deficiencias o irregularidades. Diego Valadés ha expresado:

Para hacer funcionar una democracia, que es por naturaleza un sistema político altamente competitivo, se requiere la acción convergente de instituciones públicas, partidos políticos y ciudadanos. Sin que pueda decirse que el capítulo de las instituciones esté resuelto, porque precisamente nos encaminamos hacia una indispensable reforma democrática del Estado, lo que sí se puede advertir es que entre los puntos más débiles para la consolidación de la democracia mexicana están la falta de cultura política, que afecta a la ciudadanía, y la vulnerabilidad de los partidos políticos, que atraviesan procesos desiguales de democratización interna.

La experiencia que vive México tiene pocas diferencias con la acumulada por otros países. Algunos pudieron resolver sus conflictos y consolidaron sus sistemas democráticos; otros naufragaron en la retórica y regresaron al autoritarismo.<sup>12</sup>

Agregando con relación a los partidos que “aunque hablar de democracia interna en los partidos debería ser una redundancia, resulta que no lo es. A veces se da la paradoja de que se reclama la democracia con la participación de los partidos al mismo tiempo que se la elude en el funcionamiento de los partidos. Para evitar el contraste entre el verticalismo interno y el pluralismo externo, que desconcierta a los ciudadanos, diversos sistemas han incorporado la única solución posible: democracia dentro y fuera de los partidos; democracia con y en los partidos”.<sup>13</sup>

No obstante, en el ejercicio de las responsabilidades que implican la elección de los representantes populares, existe el riesgo de que el desempeño de sus atribuciones no lo realicen en acatamiento a las disposiciones jurídicas y con la calidad y eficiencia que son requeridos por la sociedad que intervino en el proceso de designación; originando con ello consecuencias graves y negativas para la comunidad y para el desarrollo económico, político y social de los habitantes que confiaron al otorgar tales representaciones. Surge de esta manera la opción imperiosa para el relevo de personas en bien de la sociedad.

Al estar depositada la soberanía y la facultad de elección en los ciudadanos, encontramos implícito que por incumplimiento satisfactorio de sus encargos, la misma ciudadanía pueda intervenir en un proceso que esté regulado jurídicamente, para la terminación anticipada de dichas

<sup>12</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 5, pp. 111 y 112.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 112.

responsabilidades. Una situación que encaja en la expresión anterior acaba de suceder en el estado de California del vecino país del norte y en procesos simultáneos, se determinó popularmente la destitución del gobernador y la elección de quien lo va a sustituir.

Así como con el juicio de amparo, con el derecho laboral y con otras instituciones y normas jurídicas la innovación tuvo su origen en las entidades federativas, y posteriormente se adoptó en el aspecto federal. De manera similar, esta institución de revocación de mandato ya fue regulada legislativamente en dos de los estados de la república, para el caso del gobernador, los diputados locales y los integrantes de los ayuntamientos.

En Chihuahua, el artículo 27, después de expresar que todas las campañas electorales serán laicas, establece: “Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación”.<sup>14</sup>

Ya se ha intentado el procedimiento citado para revocación de mandato de un gobernador, pero la carencia de una ley reglamentaria clara y precisa, así como la falta de cuidado de quienes reunieron las firmas e información de los solicitantes se presentó como la causal para que no fructificara.

La fracción 41 del artículo 30 de la Constitución local del Estado de Yucatán, señala entre las facultades y atribuciones del Congreso del Estado: “Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los diputados en lo particular, esta facultad será enteramente libre a juicio del Congreso y a mayoría de votos, excepto cuando se trate del gobernador y de los diputados, en cuyos casos será necesario la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura, cuando se trate del gobernador, y de las dos terceras partes para el caso de los diputados”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Facultad de Derecho de la UJED, 2001, pp. 80 y 81.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 248.

Son dos enfoques diferentes, los que presentan las Constituciones de Chihuahua y Yucatán. Esta última es una reminiscencia del principio de supremacía del Poder Legislativo estatal sobre los otros dos poderes, al grado de asignarles la atribución para revocar el mandato al gobernador y a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, aun cuando es una real revocación de mandato. El caso de Chihuahua es ya con inspiración de las últimas aportaciones de la doctrina internacional para el efecto de que mediante un proceso democrático se anule la elección realizada a través de un procedimiento anterior y similar.

Es digno de análisis, sobre todo, la revocación de mandato que establece la Constitución de Chihuahua, para los demás poderes legislativos locales en las entidades federativas y una posible adhesión a este nuevo lineamiento jurídico democrático.

Yo termino con una interrogante: ¿El ejemplo de Chihuahua, y posiblemente de otros estados, repercutirá para ser seguido en el ámbito federal?