

## REVOCACIÓN DE PODER

Laura Wendy ZAZUETA CARRILLO

El presente trabajo intenta ser una aproximación al estudio de esta temática, a su posible adopción en nuestros ordenamientos constitucionales y legales en materia electoral, con el objetivo de contribuir al debate y a la reflexión política y jurídica.

Partiendo de que la política engloba las acciones, fenómenos y procedimientos para obtener puestos de dirección gubernamental, así como las acciones relativas al ejercicio y conservación del poder. El poder político se legitima por la voluntad de los electores, cuando la mayoría de éstos está de acuerdo con otorgar esa representación. Asimismo, la democracia se refiere a la forma de designar a quienes integran el aparato gubernamental, al procedimiento para elegir a quienes ostentan cargos gubernamentales.

Bajo esta tesisura, como señala Bobbio,<sup>1</sup> los temas de la representación se refieren a los poderes del representante y a los contenidos de la representación. En tal sentido, la representación política se basa en el poder que el representante obtiene de sus representados para traducir sus intereses en actos de gobierno en beneficio de un interés común.

Asimismo, el concepto de representación<sup>2</sup> consta de dos elementos, la representación como reproducción, que alude a un cuerpo que refleja en pequeño todos los matices ideológicos y de intereses de la sociedad; y por otro lado, la representación como

1 Cfr. Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 278-293.

2 Cfr. Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

mandato responsable, que se refiere a una relación directa entre electores y mandatarios con la finalidad de responder ante los propios electores.

Para Cotta,<sup>3</sup> la representación es un fenómeno complejo que en su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas.

En virtud de lo anterior, y siguiendo a Arturo Núñez,

Entendemos por democracia representativa al régimen político constituido por el conjunto de instituciones y procedimientos que hacen posible que el ciudadano elija a sus representantes, otorgándoles capacidad de decisión para que tomen las medidas concernientes al gobierno de la sociedad.<sup>4</sup>

Históricamente la democracia representativa ha debido responder a dos cuestiones fundamentales para la sobrevivencia de las sociedades: *a)* hacer que los gobiernos y las instituciones políticas se sustenten en la voluntad popular, *b)* traducir la voluntad popular con eficacia en decisiones de interés general.<sup>5</sup>

Asimismo, Arturo Núñez enfatiza que “cuando el principio de representación se incluyó entre los criterios de la democracia, la teoría democrática recibió una renovada posibilidad de existencia y de desarrollo”.<sup>6</sup>

Por lo que se colige, que la representación puede ser considerada democrática sólo cuando los órganos representativos reflejan las diversas tendencias políticas de los ciudadanos sin exclusiones y en las proporciones respectivas.

Es por eso que la representación política no debe confundirse con la delegación de intereses particulares porque, de ser así, el

3 Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, México, 1991 y 1992, p. 1390.

4 Núñez Jiménez, Arturo, “Democracia y representación”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM-Cámara de Diputados LV Legislatura-IFE-TRIFE, 1993, p. 123.

5 *Ibidem*, pp. 123 y 124.

6 *Ibidem*, p. 121.

## REVOCACIÓN DE PODER

483

régimen representativo perdería su esencia democrática, consistente en hacer participar a la colectividad en los procesos establecidos para la formación del poder.

Además, como lo señala Sánchez Azcona, “el poder debe buscar los equilibrios que le permitan cumplir con sus fines y asegurar su permanencia; es decir, mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de elementos que lo componen”.<sup>7</sup>

“El poder es, hoy en día, un tema de gran actualidad e interés, no necesariamente porque sea ejercitado con más eficacia que antes, sino porque son infinitamente más las personas que ahora tienen acceso al poder o, lo que es más importante, a la ilusión de su ejercicio”.<sup>8</sup>

Sin embargo, el ejercicio político denota una actividad de la cual gran parte de la sociedad siente una combinación de cinismo, engaño, escepticismo y desconfianza, y con frecuencia se describe a los políticos como hambrientos de poder, siendo evidente la búsqueda del mismo, por lo que se pueden justificar públicamente por el actor político ciertos motivos, pero los verdaderos motivos que lo impulsan a actuar y sus consecuencias sociales que su conducta provoca, en el mayor número de casos son diversos.

Respecto a la honestidad política, Croce citado por Bobbio,<sup>9</sup> señala que, “otra manifestación de la vulgar falta de inteligencia sobre las cosas de la política es la petulante solicitud que se hace de honestidad en la vida política”, considerando que “la honradez política no es otra cosa que la capacidad política”, aseveración que evidentemente, no es satisfactoria.

Pese a lo anterior, es importante subrayar que el afán de poder puede satisfacerse en muchas formas que no perjudiquen a nadie, puede articularse el poder con los valores, y ante el cuestionamiento respecto a cómo debe conducirse el ejercicio polí-

7 Sánchez Azcona, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, 1997, p. 55.

8 Galbraith, John Kenneth, *Anatomía del poder*, España, Plaza & Janes Editores, 1984, p. 242.

9 *Ibidem*, p. 158.

tico, coincidimos con Bobbio, cuando refiere que debe existir una ética profesional, entendida como:

...el conjunto de reglas de conducta al que se deben considerar sometidas las personas que desempeñan una actividad específica, y que generalmente difieren del conjunto de normas de la moral común por exceso o por defecto, o sea, porque imponen a los miembros de una corporación obligaciones más rígidas o porque los exentan de obligaciones impracticables,...<sup>10</sup>

Pero ello no es suficiente, para un ejercicio político honesto y eficiente, se debe considerar que lo político es siempre un deber ser, una esencia o norma que guía al hombre político, y ese deber político es el bien común, que en realidad es ético, por lo que dentro de esta concepción política, el deber se identifica con lo ético. Por lo que se deben enfrentar los desafíos de la acción política responsable atento a un actuar moralmente correcto, cuya motivación moral, como señala Villoro,<sup>11</sup> doblegue los intereses particulares a favor de la realización de un bien común.

Bertrand Russell enfatiza que para guiar su conducta en las cosas en que un hombre disfruta de libertad, necesita una moral personal, aunque algunos digan que lo único que tiene que hacer un hombre es obedecer el código de moral aceptado por su comunidad.<sup>12</sup> Aunado al hecho de que la ética no atañe únicamente al deber hacia el prójimo, por muy importante que sea este deber. Por lo que el cumplimiento del deber público no es todo lo que hace una vida buena; existe también el afán de perfeccionamiento personal, pues el hombre no es sólo un ser social, tiene pensamientos, sentimientos e impulsos que pueden ser sensatos o disparatados, nobles e innobles, inspirados por el amor o por el

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>11</sup> Villoro, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 225.

<sup>12</sup> Russell, Bertrand, *Autoridad e individuo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 108.

## REVOCACIÓN DE PODER

485

odio.<sup>13</sup> Por lo que desde el punto de vista ético, la esfera de la acción individual no ha de considerarse inferior a la del deber social, por el contrario, parte de lo más valioso de las actividades humanas es, por lo menos en sentimiento, más bien personal que social.<sup>14</sup>

Para Hegel, citado por Bobbio,<sup>15</sup> “la moral individual es inferior a la del Estado por lo que se refiere a su validez, y debe cederle el paso a ésta cuando la misión histórica del Estado así lo requiera”; sin embargo, para un ejercicio político honesto y eficiente, es primordial que el individuo ostente valores morales de carácter objetivo, que le permitan hacer frente al deber social, por lo que se requiere el concurso de todos los actores sociales, en los ámbitos educativo, económico, social, cultural y evidentemente en los institutos políticos, para éstos posibiliten el acceso al ejercicio del poder público solo a aquellos ciudadanos comprometidos con los valores morales sociales.

Por lo que sólo con el acceso al ejercicio del poder desde la ética personal, la ética determinará las relaciones de poder y no éstas las concepciones éticas de la sociedad. Y consecuentemente, el político procurará el bien común, mediante el ejercicio político honesto y eficiente.

Además, en el ejercicio del poder, el uso y aplicación de los recursos públicos debe ser transparente, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad, ofreciendo certeza sobre la actuación de la autoridad y generando confianza en los ciudadanos, atento a que no es posible que el poder se monopolice atendiendo a intereses particulares o ilegítimos.

No se debe perder de vista, que el indicador relevante de los niveles de legitimidad de un régimen es la satisfacción ciudadana con la manera en que funciona en conjunto el sistema, el desempeño de los representantes políticos.

13 *Ibidem*, p. 110.

14 *Ibidem*, p. 112.

15 Bobbio, *op. cit.*, nota 1, p. 167.

Sin embargo, cabe señalar que, para la mayoría de los ciudadanos, la política es una actividad alejada de su experiencia cotidiana, de la que además posee una percepción negativa. La relación entre política y ciudadanía se percibe lejana y casi inexistente, con un profundo desprestigio de la política y de las instituciones públicas, con experiencias que alimentan la desconfianza general, a la sombra de crisis y fracasos gubernamentales reiterados, y desacuerdo de los actores políticos y su ejercicio.

Hay una crisis de legitimidad que consiste en que, basta que el gobierno afirme algo para que la gente espere que ocurra lo contrario, ante el aplastante descrédito del político, marcado por la constante sorpresa y por la incertidumbre para alcanzar la meta deseada, por la pobreza, el desempleo, la falta de esperanza y la corrupción ilimitada.

Es subrayable, que la política debe asociarse con organización, mejoras e intereses públicos y no con problemas, mentiras y corrupción.

Contra las expectativas de ingobernabilidad, habrá que avanzar para formar un sistema político sólido, estable y justo, con resultados que le den confianza a la gente, que consoliden la Estado democrático y logren frenar la amenaza de una cadena de violencia.

Parte de la sociedad se resigna con una actitud fatalista, pero otra pretende frenar los excesos de poder, ante las premisas de ejercer el poder para gobernar, y de que nadie abandona el poder por decisión propia.

A lo que la ciudadanía aspira, es a la transparencia política, a la informada y racional deliberación de los asuntos públicos, a la participación en el poder, estableciendo elementos de control sobre los gobernantes.

Aun y cuando existen diversos controles que pretenden disminuir la corrupción e impunidad de servidores públicos, con la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las contralorías, con diversos controles legislativos y jurisdiccionales, con organismos protectores y defensores de de-

## REVOCACIÓN DE PODER

487

rechos humanos (aunque tengan autonomía constitucional), tales controles son insuficientes, algunos con frecuencia se utilizan como arma política y su aplicación es selectiva.

Para enfrentar el descontento, es indispensable la imposición de límites y vínculos, a los excesos de un poder ilimitado. Por lo que se considera que es factible introducir mecanismos de democracia directa como la revocación de gobernantes para fortalecer el principio de responsabilidad.

Elías Huerta<sup>16</sup> señala como formas democráticas que permitan la elección-participación, la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la apelación de sentencia, así como la revocación popular, considerada esta última, como el “derecho del electorado para solicitar la destitución o separación del cargo de funcionarios electos popularmente y que han dejado de cumplir con su mandato o han perdido la confianza en ellos depositada”.

En nuestro país, en los estados de Chihuahua y Yucatán (entre otros), se contempla la figura de revocación de mandato.

El artículo 27 de la Constitución Política de Chihuahua establece que:

...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 periodo 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>17</sup>

16 Huerta Psihas, Elías, “Democracia y representación. Tendencias y perspectivas”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM-Cámara de Diputados LV Legislatura-IFE-TRIFE, 1993, p. 97.

17 Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado federal*, México, UNAM-UJED, 2001, pp. 80 y 81.

Asimismo, la Constitución de Yucatán en su artículo 30, fracción XLI, dentro de las facultades y atribuciones del Congreso del estado, prevé

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>18</sup>

Para Arturo Núñez<sup>19</sup> la representación política es el hecho de que el representante sólo debe atender los intereses generales de la sociedad y no el interés particular de sus electores, por lo que considera que su mandato no es revocable porque el representante ya no es responsable frente a sus electores, sino frente a la sociedad en su conjunto.

No compartimos la opinión de Arturo Núñez, en virtud de que es sumamente trascendente la figura de revocación de mandato, precisamente para exigir que los funcionarios públicos electos mediante el voto, efectivamente sean responsables frente a la sociedad, y destituirlos si no cumplen cabalmente con la representación, atento a que mediante un proceso democrático no sólo se pretende una legitimidad, sino asegurar la conducción eficaz de los servidores públicos.

Por tanto, la revocación del poder, como atribución ciudadana, es un recurso que potencialmente establece una relación más directa y contundente de los ciudadanos sobre las autoridades electas.

Con la revocación del poder, la representación empieza a limitarse, para ratificar o no a los gobernantes, siendo relevante

18 *Ibidem*, p. 248.

19 Núñez Jiménez, Arturo, *op. cit.*, nota 4, p. 123.

## REVOCACIÓN DE PODER

489

que este procedimiento encuentra en la ruta adecuada para crear alternativas para los ciudadanos, para vigilar, controlar y acotar los espacios de discrecionalidad de quienes detentan el poder, como posibilidades vigentes en algunas entidades, y sobre todo, como recursos susceptibles para vigilar el desempeño de los funcionarios electos.

Es subrayable la trascendencia de la figura de revocación del poder, al ser indispensable que se propicien mecanismos democráticos alternativos a fin de destituir a funcionarios públicos que no den cumplimiento a las obligaciones asumidas en la representación.

La revocación del poder, es un recurso político, un recurso de vinculación de la ciudadanía con el proceso de gobierno, de reconocimiento jurídico, un mecanismo privilegiado para alcanzar la continuidad entre ciudadanos y gobierno, con el propósito de asegurar que la voluntad ciudadana efectivamente se traduzca en la acción de gobernar.

Con la revocación del poder se da respuesta al reclamo social de modificación sustancial del entramado institucional y jurídico, a la exigencia de contar con un mejor modelo democrático, donde ciudadanos, partidos políticos y órganos públicos, que reivin-dique la política y la acción pública en general.

Que el gobernante al tener el poder, comience un proceso de apertura en búsqueda de legitimidad, no sólo con la esperanza de ganar elecciones posteriores, sino de refrendar la voluntad de los electores para otorgarle la representación.

Sin lugar a dudas, el respeto al voto y la legitimidad de las instituciones electorales son necesarios para poder perfeccionar nuestro sistema democrático y contar con un sistema electoral eficaz y legítimo, con procesos electorales claros, transparentes, legales e inobjectables.

Desafortunadamente, no existe un sistema electoral óptimo para la conformación de los órganos de representación popular, sólo soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras, aunque se considera que las disposiciones constitucionales

y legales en la materia han observado un adelanto sin precedente, traducido en la formación real de un sistema de participación de diversas corrientes y la pluralidad política, es necesario establecer autoridades electorales imparciales y mecanismos constitucionales y legales, para estar en consonancia con el proyecto democratizador, por lo que se considera indispensable un nuevo orden constitucional y legal que establezca y reglamente la revocación del poder.

Con la posibilidad constitucional y legal de revocación del poder, que supone tanto la capacidad legal como la disponibilidad de instrumentos apropiados para ello, se logrará la confianza en la ciudadanía, apegándose a los valores de la democracia, de seguridad frente a las arbitrariedades del poder, que vincule a los ciudadanos con el quehacer político, ante la potestad de cambiar a los gobernantes pacíficamente en razón de la decisión soberana que libremente se determine, terminando con la incertidumbre y provisionalidad de quienes detentan el poder irresponsablemente.

El derecho de participación política, equitativamente distribuido entre todos los ciudadanos, se traduce en el voto, que se considera un acto fundante de la legitimidad de los gobernantes, cuando se trata de sistemas representativos, por lo que la revocación del poder lo será en la misma proporción.

De lo que se trata es de expandir los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, favoreciendo potenciar el alcance de tales derechos, teniendo como elemento central instituciones jurídicas y políticas, así como los principios y valores que sustentan la cultura de la legalidad y de la democracia.

Ante la pérdida de legitimidad por ineficacia de los gobernantes, los electores siempre pueden ser capaces de identificar la relación del voto con el gobierno, partiendo de que el ciudadano determina el centro de decisiones y poder, sin limitarse a elegir quién gobernará, sino que podrá además, determinar a quién se le refrendará el poder, a través de elecciones libres, imparciales, periódicas y transparentes.

## REVOCACIÓN DE PODER

491

El encuentro entre ciudadanía y gobierno inicia con los procesos electorales, teniendo a la competencia electoral como mecanismo principal, encuentro que nunca se rompe o interrumpe la relación, ya que la voluntad ciudadana no desaparece al momento de elegir a quienes ocupen los cargos públicos de elección, éstos, así como los propios órganos gubernamentales pueden definirse como un derivado y expresión de la representación ciudadana, y más explícitamente, de su voluntad política, por lo que al elegir no solamente se genera la asignación de alguien para algún puesto, lo óptimo sería que la ciudadanía responsable revocara o refrendara un gobierno por su desempeño.

Partiendo de que las decisiones colectivas son el resultado de un juego político iniciado y controlado por los ciudadanos y del cual ninguno de ellos queda directa o indirectamente excluido, los ciudadanos pueden y deben reconocer en las decisiones públicas la expresión de una voluntad no impuesta aun cuando no la compartan, en la medida en que todos han participado en el proceso decisional en condiciones equitativas, pero con el establecimiento de un sistema de límites, vínculos y garantías en relación con quien ostenta el poder, aun respecto a procesos electorales limpios y transparentes.

De esta manera, la acción gubernativa queda abierta a la fiscalización y vigilancia ciudadana y ésta puede ejercer permanentemente control sobre sus gobernantes, ya que sólo por la voluntad ciudadana un gobierno adquiere legitimidad, y los gobernados tendrían la satisfacción del cumplimiento de sus demandas, así como servicios y funciones públicas eficientes y eficaces con equidad social.

Además, el gobierno tiene la obligación moral de reconocer con generosidad, y sobre todo, con visión que todos somos capaces de decidir políticamente, ya que la legitimidad es la última instancia de apoyo de los gobernantes, y que la sociedad es quien determina el acceso y control del poder político.

No es posible explicar la sobrevivencia de un régimen político, con niveles elevadísimos de abstencionismo en la contienda elec-

toral por un lado, y por otro, con tan bajos niveles de satisfacción política en su desempeño.

Además, si la democracia, como señala Bovero, consiste esencialmente en un conjunto de procedimientos que permiten la participación de los ciudadanos en el proceso decisional político, el ciudadano es el actor y eje principal, siendo imperante incidir en la implementación de instrumentos para que quien ha sido electo para desempeñar funciones de poder, se someta a la determinación de su revocación o no del mismo, lo que sin duda es un gran reto y una gran responsabilidad, para ciudadanos y gobernantes.

El sistema mexicano de justicia electoral tiene por objeto garantizar la celebración de elecciones libres auténticas, y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y a la ley; sin embargo, se requiere un sistema con carácter integral que contemple derechos políticos que algunas Constituciones estatales han añadido como parte de las atribuciones ciudadanas, como lo es la revocación del poder, como instrumento de la democracia directa, participativa, lo que permitirá ejercer control en el ejercicio del poder, ya que sólo un sistema integral de justicia electoral, como el que se propone, sin duda coadyuvará a fortalecer la democracia.

Ello implica estimular las reformas legislativas y reglamentarias que permitan la implantación de esta figura, para el fortalecimiento del poder y la voluntad de los ciudadanos respecto al desempeño en los ámbitos federal, estatal y municipal.

La revocación del poder maximizará la responsabilidad de los gobernantes, la representatividad del sistema y su gobernabilidad, por lo que es inminente adecuar el marco constitucional en tal sentido, creando una nueva alianza estratégica entre sociedad y gobierno, asumiendo el compromiso por la transparencia, para consolidar una auténtica democracia.

Donde la participación política ciudadana se dé, que los gobernantes designados se sometan periódicamente a la voluntad racional de los ciudadanos, subrayando, como lo afirma Manuel

Atienza, a que la característica esencial de una sociedad democrática: que el poder sea el que se someta a la razón, y no la razón al poder.

### BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, México, 1991 y 1992.
- , *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- GALBRAITH, John Kenneth, *Anatomía del poder*, España, Plaza & Janes Editores, 1984.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Resurgimiento del Estado federal*, México, UNAM-UJED, 2001.
- PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- RUSSELL, Bertrand, *Autoridad e individuo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, 1997.
- Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM-Cámara de Diputados LV Legislatura-IFETRIFE, 1993.
- VILLORO, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.