

## CAPÍTULO QUINTO

# “...DEMOCRÁTICA...”

### PREÁMBULO

**L**a *democracia* es uno de los conceptos más importantes para describir, explicar y justificar el funcionamiento de los Estados constitucionales en la actualidad. Aunque este concepto es muy antiguo, pues se remonta a la Grecia clásica, podría decirse que apenas pasada la Segunda Guerra Mundial es que el ideal democrático se convierte en un criterio generalizado para justificar el orden político de los países del mundo. El problema que surge inmediatamente es que se trata de una noción muy compleja, cargada de valoraciones y, por tanto, difícil de definir de manera clara. Precisamente porque la democracia ha adquirido tal centralidad en la vida política es que la mayoría de los países –si no todos ellos– se definen a sí mismos como democráticos, pero un estudio somero de sus sistemas políticos revela pronto que cada uno tiene un entendimiento diferente de lo que significa la democracia. Hasta los regímenes autoritarios o francamente dictatoriales se ostentan *democráticos*, como el de Corea del Norte, cuyo nombre oficial es República Popular Democrática de Corea. Por ello, en este capítulo no intentaremos hacer una explicación de los sentidos

del concepto y las formas de democracia, sino que utilizaremos las nociones democráticas más básicas en cuanto tienen relevancia para nuestra historia y nuestra tradición constitucionales. También tomaremos en cuenta que el concepto contemporáneo de democracia se ha vinculado indisolublemente con otros conceptos, como *derechos humanos*, *soberanía popular* o *Constitución*, por lo que es habitual hablar de “democracia constitucional” para hacer referencia a una forma de democracia que encuentra su fundamento, su justificación y su finalidad en un ordenamiento constitucional que posee ciertas características.

Hasta la Caída del Muro de Berlín en 1989, los “países socialistas” proclamaban ser representantes de un nuevo tipo de democracia, la *democracia popular*, centrada en la realización de los derechos económicos y sociales de los trabajadores, caracterizada por su énfasis en las elecciones, en los derechos individuales que las acompañan, y en la configuración de los gobiernos representativos, es decir, en los procedimientos formales de carácter político y en oposición a la *democracia burguesa*, representada por los “países occidentales”, principalmente Estados Unidos, Japón y las naciones de Europa occidental. Esta dicotomía se reflejaba inclusive en la existencia de dos pactos internacionales distintos para la protección de las diferentes clases de derechos humanos (aprobados ambos en 1966): uno relativo a los “derechos civiles y políticos” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y otro referente a los “derechos económicos, sociales y culturales” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Con la desaparición de prácticamente todos los sistemas socialistas, esta distinción se ha hecho menos aguda y polémica, por lo que podríamos afirmar que, en la actualidad, todos los países reconocen que la democracia tiene un componente *político* –representado principalmente por elecciones auténticas y periódicas– y un componente *social*, que consiste en el mejoramiento constante de los niveles de bienestar económico

y social de la población. A su vez, el componente político de la democracia se desdobra en *democracia representativa* (en el capítulo anterior hemos desarrollado el concepto de *representación*) y *democracia directa*, que es aquel sistema de gobierno en el que los ciudadanos toman de manera inmediata las decisiones que les conciernen.

En nuestros días parece surgir una nueva dimensión de la democracia, entendida como *responsabilidad democrática* o *control democrático*; esto es, la idea de que si el gobierno representativo resulta indispensable en las complejas comunidades políticas de hoy, sus integrantes deben actuar de manera *transparente* frente a los ciudadanos y estar preparados, en todo momento, para *rendir cuentas* frente a ellos, es decir, justificar los resultados de su gestión. Aunque no era la visión propia de esa época, las diversas dimensiones de la idea contemporánea de democracia quizá podrían resumirse en la famosa fórmula que el presidente estadounidense Abraham Lincoln (1809-1865) pronunciara en su famoso discurso de Gettysburg en 1864: “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

## LA IDEA DEMOCRÁTICA EN LA HISTORIA

El vocablo *democracia* es de origen griego. Se compone de la raíz *demos*, que significa “pueblo”, y de *cratos*, que quiere decir “poder” o “gobierno”. Por tanto, *democracia* etimológicamente se aproxima a la noción de “gobierno del pueblo”.

Las ciudades-Estado griegas de los siglos V y IV a. n. e. fueron democracias, en el sentido de estar gobernadas por la asamblea de los ciudadanos, pero los cargos no eran otorgados por votación sino por sorteo y se renovaban anualmente; en aquella época se pensaba que este sistema era el que mejor preservaba la igualdad entre todos ellos, así como el que les otorgaba una verdadera oportunidad de participar en el gobierno. Por ello también asociamos democracia con *igualdad*, pues si

es el pueblo el titular del gobierno, no cabe hacer distinciones entre los individuos que lo conforman. Sin embargo, cabe agregar que los ciudadanos en sentido propio solamente eran una minoría de los habitantes de la comunidad política, pues se excluía a las mujeres, a los esclavos y a los extranjeros.

La teoría política en Grecia y en Roma se ocupó intensamente de las formas de gobierno. Los filósofos y estudiosos de entonces, como Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón, reconocían tres formas básicas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia. La *monarquía* era el gobierno de un solo individuo; la *aristocracia*, el de un grupo selecto de notables (los “mejores”), y la *democracia*, como hemos visto, el de todo el pueblo. Sin embargo, dichos autores reconocían que estas formas de gobierno eran inestables; es decir, que llevaban dentro de sí el germen de su transición a otras formas y, sobre todo, el de su deterioro y degeneración. Por eso, a cada una de las tres formas de gobierno correspondía un régimen degenerado: a la monarquía, la *tiranía*; a la aristocracia, la *oligarquía*; y a la democracia, la *demagogia*; es decir, el gobierno opresor y sin límites de la masa popular. Así, las formas de gobierno se sucedían unas a otras en un ciclo que parecía no tener fin.

En vista de lo anterior, algunos autores consideraban que el mejor gobierno, el más estable, era el que combinaba elementos de las tres formas apuntadas. Y el mejor ejemplo histórico de esta combinación lo encontraban en la Constitución de la Roma republicana (hasta el siglo I de nuestra era), en la cual el elemento monárquico estaba representado por los dos cónsules; el aristocrático, por el Senado, y el democrático, por los magistrados de la plebe y los comicios populares.

Después de la caída del Imperio romano de Occidente y de los largos siglos de gobierno monárquico en la Europa occidental, los ideales democráticos empezaron a revivir a fines de la Edad Media, en la teoría política gracias a las obras de autores como Marsilio de Padua (c. 1275-1343), y en la realidad a

través de las repúblicas del norte de Italia primero, y luego de otras naciones europeas, como los Países Bajos, después.

Pero el despertar y la difusión definitiva de la idea democrática se producen con la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, a fines del siglo XVIII. Recordemos que la Revolución Francesa –bajo el influjo de las ideas igualitarias de Jean-Jacques Rousseau y otros autores– abolió todas las distinciones de rango y de clase, subsistiendo solamente la categoría de “ciudadano” como único apelativo legítimo previo al nombre (así, antes de ser decapitado en 1793, el rey Luis XVI se había convertido simplemente en el “ciudadano Luis Capeto”). Por lo que se refiere a Estados Unidos, este país nació a la vida independiente como una democracia, en el sentido de que estableció desde el inicio –aunque con importantes matices (piénsese en la subsistencia de la esclavitud y en la exclusión política de las mujeres)– la idea de igualdad como fundamento del gobierno representativo.

En los años treinta del siglo XIX, el aristócrata francés Alexis de Tocqueville (1805-1859) viajó a Estados Unidos para estudiar el sistema penitenciario, pero en realidad su propósito era el de conocer y entender las instituciones políticas y sociales de la nueva nación. Fruto de esas reflexiones fue una de las obras clásicas de la ciencia política que lleva el título de *La democracia en América* (1835-1840). En ella, Tocqueville manifiesta y explica su convicción de que la igualdad es el hecho fundamental de las sociedades modernas y que, por tanto, la democracia es el destino inevitable de su devenir político. Esta predicción puede considerarse esencialmente atinada, porque, como hemos dicho antes, en la actualidad no hay sistema político que no se tilde a sí mismo de democrático y que no acepte, en principio, la igualdad fundamental entre todos los individuos.

El ejemplo histórico de Estados Unidos resultó de gran relevancia en el nacimiento de las repúblicas hispanoamericanas a principios del siglo XIX. Todas surgieron a la indepen-

dencia bajo la idea de la igualdad republicana y democrática, pues aún los grupos más conservadores deseaban dejar atrás el estricto régimen de privilegios, clases y castas que caracterizaba al gobierno colonial y, de manera especial, la distinción entre españoles peninsulares y españoles criollos, que privaba a estos últimos –injustamente a su modo de ver– de la plena participación en el gobierno de sus sociedades. Es en este contexto que también nuestro país surge a la vida independiente y en el cual debemos situar la creciente democratización de la sociedad mexicana, aunque el concepto de democracia no parezca haber tenido gran relevancia en los debates constituyentes iniciales.

#### LA DEMOCRACIA EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

Como hemos dicho, la preocupación por la democracia es en realidad característica del siglo XX, por lo que, sin estar excluida, no tuvo particular relevancia durante el siglo anterior, en el que la principal lucha política se dio por definir la forma de Estado y la forma de gobierno en el marco de un régimen constitucional.

Ni en la Constitución de Apatzingán de 1824 ni en la Constitución Federal de 1824 hay ninguna mención de la democracia, si bien el artículo 4o. de esta última configura un antecedente del actual artículo 40, al definir la forma de gobierno como la de una “república representativa popular federal”. Tampoco las constituciones centralistas de 1836 y 1843 contienen ninguna mención a la cuestión de la democracia.

La Constitución de 1857 contiene en su artículo 40 –directo antecedente del mismo numeral constitucional en vigor– la definición de la forma de gobierno como la de una “república representativa, *democrática*, federal”. Durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 se dieron numerosas menciones a la democracia y los principios demo-

cráticos: más de doscientas, de acuerdo con la crónica que redactó, como integrante del Congreso, el periodista y escritor Francisco Zarco. Dichas menciones se producen en conexión con algunos de los temas más trascendentes que se debatieron en el Congreso, como la igualdad, la supresión de los fueros, la desamortización de la propiedad territorial, la forma republicana de gobierno, el reconocimiento de la libertad de cultos, el voto, el sistema representativo y electoral, la supresión del Senado (que algunos diputados tacharon de antidemocrático, mientras que otros defendieron su carácter democrático, en la medida que se derivara del pueblo), entre otras. Quizá la mejor síntesis de la conexión que la mayoría de los constituyentes encontraba entre la democracia y la Constitución se encuentre en la frase que, de acuerdo con Zarco, pronunciara el diputado Arizcorreta en la sesión del 30 de julio de 1856: “El principio culminante, esencial, necesario de la Revolución de Ayutla es el de la democracia, el de la igualdad”.

La Constitución original de 1917 solamente contiene una única mención a la democracia, la misma del artículo 40, retomada del texto anterior de 1857. En el discurso con el que Venustiano Carranza presenta al Congreso Constituyente su proyecto de Constitución apenas hay dos menciones expresas de la democracia: en relación con las instituciones de Estados Unidos y respecto de la supresión de la vicepresidencia, cuya disfuncionalidad se achaca, entre otros factores, a la “falta de costumbres democráticas”. Sin embargo, el discurso todo de Carranza puede leerse como una crítica a la falta de democracia verdadera en el país, herencia del porfiriato que desencadena primero el movimiento revolucionario y obliga después a emprender una profunda reforma de las instituciones constitucionales.

Resulta interesante advertir que durante los debates del Congreso se hizo alusión frecuente a los vocablos *democracia*, *demócrata* y *democrático*: como calificativo de algunas figuras históricas, como las de Madero, Carranza o Calles; para hacer

referencia al espíritu de la Revolución (“somos revolucionarios demócratas”) y al de la enseñanza obligatoria laica (“gran escuela de la democracia”); para elogiar a algunas naciones ejemplares como las más democráticas del mundo (Estados Unidos, Francia, Suiza); como valor afín al de la igualdad (“dentro del espíritu democrático todos somos iguales”) y al republicanismo (“sería absurdo que en una república democrática se concedieran títulos de nobleza”); como característica de algunas instituciones, como el jurado popular o el federalismo (“la forma de gobierno más alta y [...] más democrática”), etcétera. Asimismo, se hace mención de algunos elementos y virtudes de los gobiernos democráticos, como la existencia de la oposición (“si no hay oposición, no hay democracia ni hay república”), de los partidos políticos (“los partidos se necesitan para que haya democracia”), de ciertas libertades, como las de enseñanza, imprenta y manifestación pública (“los gobiernos democráticos siempre tienen como base la opinión pública” y “las manifestaciones públicas han venido a ser como la revelación de la intensa vida democrática del pueblo”) o de la soberanía popular como su base esencial. Vemos, pues, que el siglo XX es el siglo de las preocupaciones democráticas, pero no haremos una reseña de cómo la cuestión democrática ha ido implantándose en el sentimiento constitucional, porque ello nos llevaría a explorar muchos otros temas, sino que, en el siguiente apartado, analizaremos las menciones expresas a este concepto en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### LA DEMOCRACIA EN EL TEXTO VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Durante los cien años de su vigencia, nuestra Constitución ha ido incorporando el concepto de democracia en varias de sus disposiciones, de las cuales haremos ahora un rápido repaso.



El artículo 3o. contiene la definición más amplia de la democracia que pueda hallarse en el texto constitucional, incorporada por reforma del año de 1946. De acuerdo con la fracción II, inciso a, la democracia debe ser un criterio orientador de la educación: “[...] considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Como puede verse, es una definición que no se limita a los aspectos jurídico-políticos y formales de la democracia, sino que es concebida como “un sistema de vida” que pretende lograr el constante mejoramiento del pueblo en un sentido amplio. Como criterio orientador de la educación, se pretende que el espíritu democrático sea inculcado en los futuros ciudadanos desde la escuela, pues solamente así puede convertirse en un “sistema de vida”: es decir, en elemento de la cultura democrática.

Vale la pena detenerse un poco más en este concepto de democracia, porque constituye la base de lo que más arriba hemos llamado *democracia social*, la cual pretende principalmente la realización de la igualdad social y económica entre los integrantes de un pueblo. Al consagrar por primera vez los *derechos de campesinos* (artículo 27) y *trabajadores* (artículo 123), puede decirse que nuestra Constitución inaugura el constitucionalismo social en el mundo. Y ese constitucionalismo se ha ampliado y perfeccionado con el reconocimiento de los derechos de otros grupos sociales en condiciones de desigualdad o vulnerabilidad, como los niños y adolescentes, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos y comunidades indígenas, etcétera. Sin embargo, el constitucionalismo social no es igual a la democracia social, en tanto la democracia no se agota en el mero reconocimiento de ciertos derechos o en el otorgamiento de determinadas prestaciones, sino en la crea-

ción de tales condiciones que permitan a todas las personas el ejercicio pleno de sus derechos y su dignidad.

### *Radiodifusión*

El artículo 6o., apartado B, fracción V de la Constitución ordena la creación de un organismo público descentralizado encargado de proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro y, para tal fin, deberá “dar espacio[...] a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la *vida democrática* de la sociedad” (énfasis añadido).

Esta referencia a la democracia nos recuerda que la libertad de opinión y expresión –y más recientemente– el derecho de acceso a la información, son un elemento central del sistema de gobierno democrático.

### *Rectoría del Estado y planeación democrática*

El artículo 25 de la Constitución señala: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”.

Así se atribuye al Estado –al gobierno federal– la responsabilidad de contribuir al fortalecimiento de la vida democrática a través de la definición y el impulso al desarrollo nacional. Como parte de las tareas que le corresponden respecto de este desarrollo, el artículo 26, apartado A, ordena la creación de un sistema de planeación democrática “que imprima solidez, dinamismo, competitividad y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

En este contexto, la democracia tiene dos funciones: por un lado, es un atributo del sistema de planeación, de la manera como se organiza y debe funcionar; por el otro, se trata de un proceso todavía no acabado que debe ayudar a transformar los ámbitos político, social y cultural de la nación.

La insistencia en el carácter democrático de la planeación (“La planeación será democrática y deliberativa”) se debe a que también puede ser entendida –como lo fue en los antiguos países socialistas– como un sistema obligatorio que se imponía, por las autoridades centrales, a todos los actores económicos y sociales. Si bien la Constitución dispone que el Plan Nacional de Desarrollo que debe elaborar el Ejecutivo sea obligatorio para la administración pública federal, respecto de los sectores social y privado de la economía solamente podría ser de carácter indicativo; es decir, orientador y no obligatorio. En todo caso, para lograr que los sectores social y privado participen en la consecución de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas sectoriales, el gobierno tiene que lograr un acuerdo –la Ley de Planeación habla de “concertar acciones” (artículo 37)– con las organizaciones representativas respectivas. La planeación debe ser democrática en un segundo sentido: la Constitución prevé el establecimiento, por parte del mismo Ejecutivo, de procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

#### *Núcleos de población ejidales y comunales*

La siguiente referencia a la democracia se encuentra en el artículo 27, fracción VII, la cual se refiere a los núcleos de población de los ejidos y comunidades indígenas en relación con la tenencia de la tierra. El quinto párrafo de la citada fracción señala que la asamblea es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, mientras que el comisariado ejidal o de bienes comunales es el órgano, democráticamente electo, de representación y ejecución de las resoluciones de la asamblea.

Por tratarse de una forma muy importante de organización social para el cultivo y explotación colectivos de tierras, bosques y aguas, la Constitución considera que los órganos de ejidos y comunidades deben contar con legitimidad y respaldo democráticos.

### *Forma de gobierno*

La Constitución contiene tres menciones a la democracia como atributo de la forma de gobierno, en los artículos 40, al que ya hemos hecho referencia; el 115, primer párrafo, y 122, apartado A, fracción I, en relación con el régimen interior de los estados y la Ciudad de México, respectivamente. Los estados y la Ciudad de México tienen entonces la obligación de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular (esta última característica solamente se atribuye a los estados).

### *Partidos políticos*

La última mención que hace el texto constitucional a la democracia se relaciona con los partidos políticos, los cuales, de acuerdo con la fracción I del artículo 41 constitucional, tienen como fin “promover la participación del pueblo en la vida democrática”, al convertirse en vehículos para la postulación de candidatos y la realización de los programas de gobierno que proponen de acuerdo con su ideología particular.

### *Perspectivas*

Ciertamente, las menciones expresas a la democracia en el texto constitucional no agotan su relevancia para la vida económica y social, por lo que encontraremos referencias expresas y también implícitas a las formas y los procedimientos democráticos en las leyes y los reglamentos de la más diversa naturaleza. El texto constitucional se encuentra abierto, en el sentido de que, cuando así se considere relevante, es posible incorporar en él nuevas referencias a la noción de democracia. Aunque no lo hemos hecho en este capítulo, también tendríamos que tomar en cuenta la aparición de este concepto en los instrumentos y en las organizaciones internacionales de los cuales nuestro país es

integrante, como por ejemplo, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, una organización intergubernamental de la cual México es miembro, cuya misión consiste en apoyar y fortalecer las instituciones y los procesos democráticos en todo el mundo, así como desarrollar democracias sostenibles, eficaces y legítimas.

## DEMOCRACIA DIRECTA

Como complemento del *sistema representativo*, que hemos desarrollado en un capítulo anterior, en este apartado haremos referencia a los mecanismos de la llamada *democracia directa*. En la teoría constitucional se mencionan habitualmente como procedimientos de democracia directa el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular o ciudadana. El *referéndum* consiste en la posibilidad de que la ciudadanía en su conjunto apruebe o rechace las leyes, lo que incluye a la misma Constitución y sus reformas. El *plebiscito* conlleva la aprobación o desaprobación ciudadana de actos de gobierno específicos, como puede ser la construcción de una carretera o un aeropuerto. Finalmente, la *iniciativa popular o ciudadana* permite que los ciudadanos introduzcan directamente en el Poder Legislativo propuestas de ley que deben ser discutidas por los representantes populares. Bien vistas las cosas, ninguno de estos mecanismos es realmente directo, si por tal se entiende la posibilidad de que los ciudadanos adopten decisiones de manera inmediata, sin la intervención de otras autoridades. Aún la llamada *participación ciudadana*, que admite que los ciudadanos tomen ciertas decisiones relacionadas con la vida cotidiana (por ejemplo, el empleo del presupuesto público), requiere el funcionamiento de un aparato de gobierno que proponga y prepare esas decisiones.

Salvo el referéndum en el Distrito Federal que incorporó la reforma política de 1977 y que eliminó la reforma electoral de 1986, sin haberse puesto nunca en práctica, nuestra Cons-

titución regula los mecanismos de democracia directa apenas en años muy recientes (2012), a través de las llamadas *consultas populares* y la *iniciativa legislativa ciudadana*.

La Constitución regula la participación en las consultas populares como derecho de los ciudadanos (artículo 35, fracción VIII). No se trata de una figura equivalente al referéndum y al plebiscito, porque los ciudadanos no aprueban ni desaprueban directamente una ley o acto de gobierno, sino que solamente se pronuncian sobre *temas de trascendencia nacional* (por ejemplo: ¿debe México incorporarse o no incorporarse a las misiones de paz de Naciones Unidas?) y los poderes Legislativo y Ejecutivo federales quedarán vinculados por el resultado; es decir, obligados a ponerlo en práctica en el ámbito de sus competencias, siempre que hayan participado en la consulta al menos el 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Pueden convocar a la consulta popular los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero también los mismos ciudadanos, en un número equivalente al menos al dos por ciento de la lista nominal de electores, lo que en la actualidad significa más de millón y medio de personas, una cifra que seguramente no es fácil de lograr. La Constitución excluye algunos temas de la consulta popular, como la restricción a los derechos humanos (esto significa, por poner un ejemplo, que no se podría someter a consulta popular el restablecimiento de la pena de muerte, suprimida definitivamente en 2005), la materia electoral o los ingresos y egresos públicos, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia verificar que la propuesta de consulta respete estas restricciones constitucionales.

Por lo que se refiere a la iniciativa ciudadana, la Constitución señala (artículo 71, fracción IV) que un número de al menos el 0.13 por ciento de la lista nominal de electores (en la actualidad, alrededor de ciento cinco mil ciudadanos) tiene facultad de presentar una iniciativa legislativa a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, y éstas tienen la obligación de examinarla y pronunciarse sobre ella.

En síntesis, estos mecanismos constituyen elementos complementarios entre sí y del régimen representativo que hemos delineado en el capítulo anterior, esto es, la democracia directa tiene riesgos y desventajas propios que impiden que pueda sustituir alguna vez el complejo sistema de instituciones y controles de la democracia constitucional.

## CONTROL DEMOCRÁTICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Nos falta hacer mención de la dimensión más reciente de la democracia, la cual podemos describir como “control democrático y rendición de cuentas”. En una democracia representativa, resulta indispensable que los ciudadanos puedan exigir a sus representantes el cumplimiento de sus responsabilidades. En nuestro ordenamiento constitucional podemos mencionar al menos el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el acceso a la información pública y la transparencia, y el sistema de rendición de cuentas. La *revocación de mandato*, que consiste en la remoción de un representante de su encargo mediante votación popular, también puede considerarse como un mecanismo de control democrático dentro de un sistema representativo, pero actualmente no se encuentra previsto en nuestra Constitución, aunque algunos estados, como Chihuahua, han comenzado a establecerlo. Por tanto, en lo que sigue explicaremos, de manera muy breve, los tres mecanismos mencionados.

En el capítulo anterior hemos hecho referencia a que los representantes populares tienen derechos, obligaciones y también responsabilidades previstos en la Constitución. Pero las responsabilidades comprenden en realidad a todos los *servidores públicos*, que son los funcionarios y empleados públicos, así como cualquier persona que desempeña un cargo o comisión en cualquiera de los tres poderes de la Unión y en los organismos autónomos (artículo 108 constitucional). Estos servidores

públicos pueden ser sujetos de responsabilidad política, penal, administrativa y civil.

La *responsabilidad política* puede exigirse, a través del *juicio político*, de algunos servidores públicos de elevada jerarquía cuando “en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (artículo 109, fracción I, de la Constitución). El juicio político consiste en un procedimiento por el cual la Cámara de Diputados ejerce acusación contra el servidor público imputado ante la Cámara de Senadores, la cual impone la sanción correspondiente, que consiste en destitución del cargo e inhabilitación; es decir, la prohibición de ocupar alguna función en el servicio público por un tiempo determinado (artículo 110). Durante la vigencia de la Constitución de 1917 no ha procedido ningún juicio político, aunque se han presentado al Congreso innumerables peticiones para su instauración.

La *responsabilidad penal* se exige cuando el servidor público ha cometido algún delito antes o durante el tiempo de su encargo. Para el caso de algunos servidores públicos de elevada jerarquía, como los senadores y diputados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia, solamente puede ejercerse acción penal en su contra si la Cámara de Diputados resuelve que hay elementos para proceder, levantando la protección o fuero que tiene para no ser procesado durante el desempeño de sus funciones. En el caso del presidente de la República, durante su encargo solamente se le puede exigir responsabilidad penal por traición a la patria y la comisión de delitos graves del orden común. En este caso, la Cámara de Diputados actúa como órgano acusador y el Senado como jurado de sentencia (artículo 110).

La *responsabilidad administrativa* se genera por las faltas que cometa un servidor público en el ejercicio de su cargo y que no constituyan un ilícito civil o penal. Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos contienen un catálogo de



faltas administrativas que éstos pueden cometer, así como las sanciones a que se hacen acreedores. Los órganos que imponen la sanción son habitualmente los llamados “órganos internos de control” (contralorías) de las dependencias y entidades administrativas.

Recientemente la Constitución ha creado un Sistema Nacional Anticorrupción que tiene el propósito de reforzar el esquema de responsabilidades penales y administrativas, mediante la coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno competentes “en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (artículo 113 constitucional).

La *responsabilidad civil* deriva de la comisión de hechos que causan daños y perjuicios de acuerdo con las leyes civiles, y que se reparan mediante una indemnización. Además de la responsabilidad civil que puedan tener los servidores públicos mismos, y para la cual no gozan de fuero ni de protección especial, el Estado mismo es civilmente responsable por las fallas en la prestación de los servicios públicos que le sean imputables y que causen daños y perjuicios a los ciudadanos, es decir, un menoscabo de su patrimonio y de sus ingresos (artículo 114 constitucional). Por poner un ejemplo cotidiano: el Estado (en el orden de gobierno que corresponda) tendría que pagar a una persona los daños que sufriera su vehículo por el mal estado del pavimento en la vía pública.

El *acceso a la información pública* y la *transparencia* son también medios indispensables del control democrático. Se fundan en la idea de que la información que generan y utilizan los servidores y los órganos públicos pertenecen en realidad a los ciudadanos, quienes pueden pedirla a las autoridades sin tener que justificar de ningún modo el interés o el derecho para hacerlo así. En principio, toda la información que manejen las autoridades debe ser pública (principio llamado de “máxima publicidad”) y solamente en casos excepcionales (por ejemplo,

cuando su revelación pueda causar daños a la seguridad nacional) puede reservarse por un tiempo limitado. La transparencia significa que el modo de actuación de la autoridad, sus procedimientos y trámites, deben estar sujetos a escrutinio y ser revisables tanto por los ciudadanos como por los órganos de control competentes. En los países angloamericanos, como Estados Unidos y Canadá, se utiliza una expresión muy gráfica para describir el derecho de la ciudadanía para revisar el uso de los recursos públicos: “*follow the dollar!*” (“¡hay que seguir al dólar!”).

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información pública y la transparencia, la Constitución y las leyes han creado unos órganos especializados que tienen la facultad de obligar a las autoridades públicas a entregar la información con que cuenten cuando por alguna razón la nieguen al ciudadano. En 2002 se expidió la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero sólo hasta 2007 se reformó la Constitución para consagrar en el máximo nivel jurídico el *derecho de acceso a la información* (artículo 6o.). En 2013 se reformó nuevamente para ampliar las facultades reglamentarias del Congreso en esta materia –las cuales se extienden ahora a la determinación de las bases a que se deben ajustar las entidades federativas–, así como para otorgar autonomía constitucional al actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). De acuerdo con el régimen vigente, no solamente son “sujetos obligados” las entidades gubernamentales en sentido propio, como el Poder Judicial o el Congreso, sino también toda persona física o toda corporación que reciba dinero del erario, como los partidos políticos o incluso los sindicatos.

Por último, la *rendición de cuentas* es un concepto de uso más reciente que implica el hecho de que todas las autoridades públicas, en la medida que manejan fondos y recursos públicos, tienen que informar y justificar el uso que les hayan

dado. También en este materia se han introducido cambios importantes en el texto constitucional. El órgano principalmente facultado para exigir cuentas a los poderes y autoridades públicos es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que es la que tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Cuenta Pública que justifica el ejercicio de dicho presupuesto (artículo 74, fracciones II, IV y VI, de la Constitución). La Cámara realiza esta función a través de la Auditoría Superior de la Federación, la cual cuenta con facultades amplias para revisar el ejercicio de los recursos públicos, determinar si se han cumplido los objetivos de los programas respectivos, detectar irregularidades y hacer recomendaciones para su corrección, pero también iniciar procedimientos de responsabilidad por la comisión de actos de corrupción, e informar en todo tiempo de sus actividades de fiscalización a la Cámara de Diputados (artículo 79 constitucional).

En síntesis, conforme el sistema político mexicano se ha ido democratizando, en esa medida se han ido ampliando y perfeccionando los que hemos llamado “mecanismos y procedimientos del control democrático”, al menos en el orden formal representado por la Constitución y las leyes. Todavía hay mucho que hacer para que dicho control democrático sea plenamente efectivo y los ciudadanos puedan tener la certeza de que, como reza el artículo 39 constitucional: “Todo poder público dimana del pueblo *y se instituye para beneficio de éste*”.

