

Democracia sin pueblo en el Estado Guerrero¹

•
José Gilberto Garza Grimaldo²
•

Recibido: Febrero 1 de 2008

Aprobado: Abril 11 de 2008

“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”. (artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana).

Resumen

La democracia participativa que formalmente existe en el Estado de Guerrero (México) es, en realidad, una democracia de carácter ilusionista, fundamentalmente por dos razones: a). Su redacción en la norma constitucional y legal es muy restringida; b). No están debidamente reglamentadas las figuras de democracia participativa. Se debe replantear la soberanía para que deje de ser una institución guardada en el ropero y el ciudadano deje de ser un “soberano don nadie” (Muñeco, 2006, p. 186). Se deben adoptar nuevas formas de participación ciudadana como el presupuesto participativo y la nueva visión del poder ciudadano en Venezuela.

-
- 1 Este trabajo forma parte del Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero, México, documento que fue elaborado por el Comité de los Espacios de Análisis y Participación de los Derechos Humanos, instancia plural, conformada por los representantes de los tres poderes locales, organismos civiles de defensa de derechos humanos, universidades públicas y privadas. No hubo financiamiento, solo algunos apoyos. Cada instancia participante colaboró con personal propio, en mi caso, mi participación fue en nombre de la Universidad Autónoma de Guerrero. Esta actividad fue impulsada mediante convenio entre el Gobierno del Estado de Guerrero y la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas en México. El presente trabajo aparece con otro formato en el citado Diagnóstico, de conformidad al estilo implantado por el redactor del documento final y que fue terminado en octubre del 2007. A partir de este Diagnóstico, el Gobierno del Estado de Guerrero, elaborará el Plan Estatal de los Derechos Humanos. Al escribir estas líneas, estamos a 24 de Enero de 2008, y no ha sido publicado el diagnóstico.
- 2 Doctor en Derecho, profesor de tiempo completo en la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e integrante del Cuerpo Académico “Problemas Sociales y Humanos”, participando dentro de la línea de investigación “El hombre y naturaleza”, del cual se desprenden diferentes subdivisiones, entre ellas, la democracia, derechos humanos, el medio ambiente y la cultura de la paz. garzagraldo33@yahoo.com.mx

Palabras clave

Democracia, pueblo.

Democracy Without People in Guerrero

Abstract

Participatory democracy

Participatory democracy which formally exists in Guerrero (Mexico) is actually an illusory democracy basically for two reasons: a) The way it has been written in constitutional and legal norm is very restricted; b) participatory democracy concept is not duly regulated. Sovereignty should be reformulated so it stops being a hidden institution and the citizen stops being “ignored” (Muñueco, 2006, p. 186). New citizen participation methods should be adopted, such as participatory budget and the new vision of citizen power in Venezuela.

Key words

Democracy, people.

INTRODUCCIÓN

La elaboración de un diagnóstico sobre derechos humanos exige, como punto de partida, una metodología empírica; empero, este apartado, por no existir experiencias sobre el ejercicio de la democracia participativa en el Estado de Guerrero (México), se basó en una *investigación fundamentalmente dogmático-formalista*.

La presente investigación forma parte, en gran medida, de un trabajo colectivo para integrar el diagnóstico sobre derechos humanos en el Estado de Guerrero, en donde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México ha sido un artífice en su impulso y organización. Empero, también debo resaltar que en la última versión que se me hizo llegar, el apartado que se me asignó (democracia participativa) tiene una diferente redacción y, fundamentalmente, otra orientación en su contenido: una *redacción oficialista*.

El objeto de la presente investigación es demostrar, a partir del análisis dogmático de la norma vigente, de la precaria situación de la democracia participativa en la entidad federativa de Guerrero, y por ende, de la falta de espacios formales para la participación ciudadana, que la democracia participativa en el Estado de Guerrero es aparente, nominal o ilusionista.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25 dispone que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Hay una tendencia mundial de arribar a la democracia semidirecta, de transitar de una elección-dimisión a una elección-participación. Hoy la soberanía se ejerce a través de los representantes políticos y por las diversas formas de participación ciudadana, como está plasmado en diversas constitucionales nacionales y locales: Venezuela y la entidad federativa de Veracruz (México), en sus respectivos ordenamientos constitucionales replantean la participación ciudadana.

Para entender la democracia semidirecta en el Estado de Guerrero, se debe tener, como punto referente, la misma democracia en el ámbito nacional.

Hay estudios relacionados con la participación ciudadana en México, como el de la investigadora Pippa Norris (s. f.), quien sostiene que la experiencia de los mexicanos en participación ciudadana en la toma de decisiones es idéntica a la de los años sesenta, cuando Almod y Verba, en su *"Culture Civic"*, hacían referencia a una cultura de súbdito de los mexicanos: "el pueblo nació para callar y obedecer"³.

3 En la época colonial, después de algunos actos de rebeldía en San Luis Potosí, Pátzcuaro y San Luis la Paz, el Virrey Márquez de Croix, dio a conocer un documento público en el que sostenía que el pueblo había nacido para callar y obedecer y no para discutir asuntos del Estado.

La encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, llevada a cabo por la Secretaría de Gobernación en el 2001, arroja el poco conocimiento y experiencia que tiene el ciudadano en estos rubros. México, como en la entidad federativa de Guerrero, se vive una *democracia sin pueblo*.

No obstante la llegada de la transición democrática, en México, la cultura política democrática está en nivel embrionario⁴.

Democracia no solamente implica o abarca lo electoral, sino que es, además, el espacio público de participación ciudadana en la toma de decisiones del poder público y un sistema de vida, fundamentalmente. No puede haber democracia con pobreza: *Guerrero tiene una pobre democracia*, tomando en consideración que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes.

Ante la pérdida de credibilidad de la representación política (Bobbio, 2003, p.31) y demás instituciones circunscritas a ella, como se demuestra en el informe de *Latinobarómetro* 2004⁵, en la obra *la Cultura de la Constitución en México* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM⁶, y demás trabajos empíricos realizados por la Secretaría de Gobernación⁷ e Instituto Federal Electoral⁸, es necesario introducir en el ámbito constitucional tanto nacional como local, figuras de participación

ciudadana para que el titular originario de la soberanía recupere su titularidad a plenitud.

Sostenemos, como *hipótesis*, que la democracia semidirecta en el Estado de Guerrero es aparente, nominal o ilusionista, a partir del análisis dogmático de la norma vigente.

1. ANTECEDENTES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

En México, en el ámbito federal, se han realizado intentos por establecer la democracia participativa, fundamentalmente por dos razones: la primera, por la falta de credibilidad de los partidos políticos y representantes ante la ciudadanía; la segunda, para ampliar el espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones, representando en última instancia, la esencia misma de la democracia. Todo ha quedado en un mero intento: reza un dicho popular que "*con la intencionalidad basta*"⁹. Pareciera que a este dicho se acogen los gobernantes.

1.1. Sobre el referéndum

Un primer antecedente de democracia participativa lo encontramos en el proyecto de Constitución de 1856, en el título octavo de la Reforma de la Constitución, en su artículo 125 que incluía el referéndum (Tena, 1999).

4 Curiosamente, un libro publicado por el Banco Mundial-México, sostiene todo lo contrario, al afirmar que "que a medida que México ha cambiado de un régimen de partido único a un sistema caracterizado por elecciones competitivas, los ciudadanos están asumiendo papeles cada vez más activos en la toma de decisiones acerca del futuro de su sociedad". Ver Banco Mundial-México [BM], 2007, p.vii.

5 Latinobarómetro. < www.latinobarometro.org >.

6 *Cultura de la Constitución en México*. Diego Valadés, et al. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Federal Electoral y Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004. 250 p.

7 Ver SG. Secretaría de Gobernación <www.gobernacion.gob.mx>

8 Ver IFE. Instituto Federal Electoral <www.ife.org.mx>

9 Dicho popular que no puede tener aplicabilidad en materia política.

La Reforma Política de 1977¹⁰ introdujo dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular.

Con la introducción del referéndum (Berlin, 1982, p. 64)¹¹ y la iniciativa popular (Berlin, 1982, p. 66-67)¹² con aplicación únicamente en el Distrito Federal, se oxigenó, de manera ilusionista, la vida política de la ciudad más grande del planeta. Empero, tuvo una vida efímera, ya que ante la falta de una debida reglamentación nunca se llevaron a la práctica dichas figuras de democracia semidirecta.

En 1987, mediante una reforma constitucional al artículo 73, fracción VI, se suprimió el referéndum y se mantuvo la iniciativa popular con algunas variantes. En su base tercera, inciso e), facultaba a la Asamblea de Representantes a convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la citada base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

El 29 de diciembre de 1978 se incorporó a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, un capítulo sobre la participación ciudadana, haciendo referencia al referéndum.

En la nueva *Ley de participación ciudadana* del Distrito Federal, se ha incorporado diversas figuras de democracia semidirecta que vienen de nueva cuenta a oxigenar a la capital del país (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2004).

En su artículo 2º establece que son instrumentos de participación ciudadana:

- I. Plebiscito;

- II. Referéndum;
- III. Iniciativa popular;
- IV. Consulta ciudadana;
- V. Colaboración ciudadana;
- VI. Rendición de cuentas;
- VII. Difusión pública;
- VIII. Red de contralorías ciudadanas;
- IX. Audiencia pública;
- X. Recorridos del jefe delegacional, y
- XI. Asamblea ciudadana.

Los resultados prácticos no han sido del todo positivos, especialmente, cuando esa participación ciudadana se contamina con la intervención de los partidos políticos (Garza, 2005).

1.2. Sobre la iniciativa popular

Los antecedentes de la iniciativa popular en México los encontramos en las leyes constitucionales de 1836 (Tena, 1999, p. 216). En la ley tercera, art. 30, se establecía que:

Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos a algún diputado para que los hagan suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si lo calificaren de útiles, los pasarán para la calificación a la junta departamental respectiva, y si esta los aprueba, los elevará a iniciativa.

En el proyecto de reformas de 1839, en el título tercero, del poder legislativo, sección quinta, de la formación de las leyes y decretos, en el artículo 46, se estableció que

Las corporaciones y ciudadanos particulares podrán dirigirse al Congreso, en los

11 Para el Dr. Berlín Valenzuela referéndum "es el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo".

12 Para Berlín Valenzuela, iniciativa popular "es una función de naturaleza pública como un derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o, bien, a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas".

términos que dispongan las leyes para recabar aquellas resoluciones que sean de su interés peculiar y del resorte del poder legislativo, o para ilustrar alguna materia que ya esté iniciada. Fuera de estos casos, si se les ocurriere algún proyecto de ley o decreto, lo presentarán a cualquiera de los funcionarios que tienen la iniciativa, para que lo haga suyo, si lo estimaren conveniente.

Todo lo anterior, en sentido estricto, no es iniciativa popular, pero cuando menos se hace mención de los ciudadanos, pero las demás constituciones dejaron de hacerlo. Algunos estudiosos consideran que *“este no es un obstáculo para que los ciudadanos que así lo deseen puedan ejercer la libertad de sugerir a las mencionadas personas la conveniencia de legislar en determinadas materias que consideren importantes y necesarias”*¹³.

Hans Kelsen sostenía que la aspiración íntima del principio democrático, era lograr una participación lo más directa posible del pueblo en la formación de la voluntad estatal:

La iniciativa popular consigue que el impulso del procedimiento parlamentario no proceda solamente del parlamento o del gobierno, sino del pueblo mismo (Kelsen, 1983, p. 355).

Para el jurista Kelsen, mientras más grande es el uso de las instituciones de participación ciudadana o de democracia semidirecta, *“mayor la aproximación a la democracia directa”*¹⁴.

2. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ESTADO DE GUERRERO.

Existen diversos instrumentos de participación ciudadana pero de corto alcance; aunado a esto, la falta de reglamentación, y hasta errores de técnica legislativa, hacen que la democracia guerrerense sea de tipo *ilusionista*. Veamos por qué:

2.1. El referéndum

Gladio Gema considera que debe enfatizarse que el referéndum es una de las posibles técnicas decisoriales a disposición de los sistemas políticos:

Maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones, que pueden y deben ser identificadas caso por caso, tema por tema. Es significativo que su utilización en los países democráticos haya sido hasta ahora limitada (Bobbio & Matteucci, 1985, p. 1394).

De igual manera, el filósofo italiano Norberto Bobbio (2003, p. 35) argumentaba que:

Si se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias –además del área tradicional de la política– en las que

13 Ver comentarios al artículo 71 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México. Trillas, 1985.

14 Empero, hay también una corriente que se opone al establecimiento de la democracia semidirecta; entre ellos se encuentran el Dr. Diego Valadés y el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela. Este último sostenía que la “ciudadanía, como unidad política es inepta para estimar si un ordenamiento, dada la complejidad de sus disposiciones, es o no conveniente” (Burgoa, 1985, p. 377). En cambio, Gaetano Mosca, “en la hélade clásica, lo que hoy correspondería al poder soberano por excelencia, esto es, el poder legislativo, le estaba confiado casi exclusivamente a la asamblea de ciudadanos” (Mosca, 1984, p. 249-250).

el derecho de voto es ejercido. En otras palabras, para juzgar el desarrollo de la democracia en una nación determinada la pregunta que debemos formularnos no es: ¿quién vota?, sino, ¿en qué asuntos puede votar?

Veamos el desarrollo de la democracia en Guerrero, a partir de la idea que tiene Bobbio sobre la importancia de la participación ciudadana.

En el Estado de Guerrero, mediante el decreto 167, se reformaron los artículos 25 y 94 de la Constitución local, introduciéndose tres figuras de democracia participativa: referéndum, los consejos de participación ciudadana y la consulta popular¹⁵.

En los considerandos del citado decreto, se sostenía:

Es indispensable consagrar constitucionalmente las fórmulas ya acreditadas para la participación ciudadana, e instituir otros mecanismos de larga tradición democrática como es el referéndum, para que el pueblo exprese su voluntad en tratándose de decisiones que afecten su bienestar e involucren importantes recursos fiscales.

La Constitución política del Estado de Guerrero antes de la reforma Constitucional de diciembre del 2007, en su artículo 25, establecía que:

El Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referéndum, los asuntos

que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía en los términos de ley, sobre las prioridades y estrategias estatales (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 1998)

¿Cuál ha sido la experiencia en el Estado de Guerrero en el ejercicio del referéndum? Una sola vez se ha ejercitado, y fue durante la administración del C. *Florencio Salazar Adame*, Presidente Municipal de Chilpancingo, Guerrero, lo puso en práctica; la participación de la ciudadanía fue muy escasa, por una sencilla razón: *falta de experiencia en el ejercicio de la democracia semidirecta*.

El asunto que se sometió a consulta (hace aproximadamente 15 años) fue si la ciudadanía quería ampliación de la red de agua potable u otras obras, con una fuerte cantidad de dinero con que se contaba. La poca participación se inclinó por la ampliación de la red de agua potable.

El referéndum en Guerrero, antes de la reforma del 2007, se ubicaba dentro de la tipología del referéndum administrativo (Biscaretti, 1973)¹⁶.

La reciente reforma constitucional del 2007 (publicada mediante decreto en Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 28 de diciembre de 2007), ha incluido las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, pero falta su debida reglamentación; esperemos que

15 La reforma Constitucional se debió al entonces Gobernador, José Francisco Ruiz Massieu. Pero al no reglamentarse, han sido instituciones que han permanecido con vida latente. Sobre esta figura de participación ciudadana ver a Molteni, M. (2006, septiembre). Democracia directa en provincias y municipios. Recuperado el día 25 de enero de 2008, del sitio Web: <http://www.realidadjurídica.uabc.mx>

16 Este autor italiano clasifica al referéndum en constitucional, administrativo, sucesivo, preventivo, constitutivo, abrogativo y facultativo. Otros estudiosos lo clasifican en de consulta, ratificación, total, parcial, ante Legem, pos Legem, local, regional.

no quede en un mero intento ilusionista. El artículo noveno establece que el Congreso del Estado deberá expedir, dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del citado decreto, la Ley reglamentaria sobre las figuras de democracia participativa.

La nueva redacción del artículo 25 habrá de romper récord mundial: abarca aproximadamente siete cuartillas; se hizo todo lo contrario a lo que establece la técnica legislativa. En el párrafo 23 se estableció:

Los poderes legislativo, ejecutivo y los ayuntamientos someterán a consulta de la ciudadanía, conforme a los procesos de referéndum y plebiscito según corresponda, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, el Poder Ejecutivo, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía en los términos de Ley, sobre las prioridades y estrategias estatales.

De conformidad con esta redacción, al parecer es tan solo una reforma con tintes de gatopardismo: *¿continuará la democracia ilusionista?*

2.2. Del cabildo abierto

La palabra *cabildo* proviene del latín *capítulo*. Cuerpo o comunidad eclesiásticos capitulares de una Iglesia catedral o colegial (Biscaretti, 1973, p. 35).

El antecedente más antiguo del ayuntamiento en la época colonial, es el cabildo.

Se identifica con los consejos medievales españoles que surgen en los siglos XVI y XVII, ante la decadencia del municipio romano (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p. 13)¹⁷.

El cabildo abierto es una institución de arraigo en el municipio español y era un verdadero ejercicio de democracia directa, empero, estuvo relegada a pequeños poblados rurales.

Entre sus funciones o facultades estaban las de formar el libro del pueblo, dictar, reformar las ordenanzas municipales; mandar efectuar los trabajos semanales de la comunidad, escuchar peticiones de los vecinos resolviendo lo conducente y resolver sobre multas por infracciones a lo acordado. El dictar ordenanzas garantizó por muchos años la autonomía de los gobiernos municipales.

Para Moisés Ochoa Campos (1968, p. 167), la prohibición de efectuarlos dio al traste con su influencia en los dominios de ultramar. Toribio Esquivel Obregón, al referirse al cabildo abierto, considera que:

Es en ocasión del nombramiento de procuradores que las leyes de la recopilación de Indias hablan de cabildos abiertos y tan sólo una vez y para prohibirlos; en tanto que en España el cabildo abierto, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, era sumamente frecuente en las poblaciones rurales (Esquivel, 1984, p. 341)¹⁸.

17 Juan de Solórzano y Pereyra, definió al cabildo, diciendo: "es el cuerpo colegiado que gobernó a las ciudades y villas de las Indias, eligiendo a jueces, regidores y alcaldes ordinarios, así como a los demás oficiales necesarios en las poblaciones".

18 El historiador se pregunta: ¿era la prohibición debida al temor que el pueblo de las pequeñas villas y lugares no manifestara el mismo sentido de bien común y convivencia que en las poblaciones peninsulares, bajo el medio más homogéneo?

El cabildo abierto latinoamericano es comparable con las *Landsgemeinden*, pero más autónomas estas (Pirinne, 1978, p. 118-119 y Garza, 1990, p.136-144)¹⁹.

El C. José Francisco Ruiz Massieu, entonces gobernador del Estado de Guerrero, envió una iniciativa de ley de nombre "*Ley que establece las bases para el fomento de la participación de la comunidad*" (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. México, 1983), en la que se establece la figura democrática del *cabildo abierto*.

El artículo 14 de la citada ley ordena que los ayuntamientos celebraren sesiones de cabildo abierto cada tres meses, por lo menos, las cuales tendrán por propósito que los ciudadanos manifiesten su opinión acerca de los planes. Dispone, además, que en la última semana de cada mes de enero se celebrará una sesión de cabildo abierto para que la ciudadanía realice comentarios sobre el informe de gobierno del ayuntamiento, misma que cuando se trate del último año de una gestión municipal tendrá verificativo en la última semana de diciembre.

El cabildo abierto en Guerrero es una muestra y un deseo de querer integrar a la comunidad a los asuntos de la cosa pública municipal. Empero, esta modalidad de cabildo abierto, es limitativo "*a manifestar su opinión acerca de los planes y programas municipales y formularán sugerencias y peticiones*"... En cambio, el cabildo abierto que se practicó durante la colonia fue más participativo y vinculatorio: "*el libro del pueblo era una especie de reglamento, que se*

discutía y aprobaba cada año, designando en la primera reunión anual, una comisión de vecinos conocedores de las costumbres para que se encargasen de su redacción. Tal reglamento era discutido en cabildo abierto y, una vez aprobado, recibía la firma de todos los ciudadanos (Ochoa, 1968, p. 168).

El destacado municipalista mexicano, Lic. Juan Pérez Abreu Jr. afirmaba que

... para lograr la plena realización del nuevo municipio que surge de las reformas al artículo 115 constitucional, además de la obvia capacitación técnico-administrativa del personal de los gobiernos municipales, es necesaria una profunda y eficiente labor de capacitación de las comunidades y de los líderes de la población. Para ambos propósitos debe aprovecharse la gran acción informativa y publicitaria –que ambas cosas pueden ser útiles- de la consulta popular sobre el municipio, de amplitud nacional, que acaba de realizarse (Pérez, 1987, p. 15-A).

Para Juan Pérez Abreu el antecedente más inmediato en nuestro país son las Juntas de Mejoramiento Municipal y Cívicas, las que el presidente Adolfo Ruiz Cortínez, concibió como escuelas del municipalismo:

En cada sesión de este tipo se hace auténtica capacitación cívica municipal, permite que la ciudadanía tome conciencia de lo que se hará para bien o mal de su comunidad. Los asistentes van adquiriendo conocimientos de lo que es el poder político y se hacen corresponsales al participar con los regidores y el presidente municipal en la toma de decisiones²⁰.

19 El origen de esta institución debe buscarse en la Edad Media, ya que surgen de las Juntas Populares germánicas y de las asociaciones rurales: "sea cual sea el origen de su liberación, la ciudad medieval no consiste en una simple amalgama de individuos. Ella misma es un individuo, pero un individuo colectivo, una personalidad jurídica". El inicio de esta solidaridad medieval se da cuando los burgueses formaban una corporación, una universitas, comunitas o comunio, en la que todos sus miembros son solidarios entre sí. Hans Huber, considera que "los cantones con *landsgemeinden* representan la más pura y directa democracia. Para André Hauriou: "son instituciones de democracia directa, ya un poco anacrónicas".

20 Palabras pronunciadas por el Lic. Juan Pérez Abreu, durante el Cabildo Abierto de Capacitación Cívica Municipal en Oaxaca, Oaxaca, el sábado 26 de septiembre de 1971.

El cabildo abierto se puede convertir en la llave que abra la puerta de la democracia en los municipios. La verdadera democracia se traduce en un ejercicio diario de los derechos políticos y en la participación continua y permanente de la cosa pública: “*para gobernar bien, no sólo se necesita dinero, sino, aplicar la justicia social, pero fundamentalmente, lograr la participación ciudadana*” (Lic. Miguel de la Madrid Hurtado).

Por eso en Guerrero, debe reformarse la Ley de la participación de la comunidad, para que deje de ser el cabildo abierto una *institución democrática ilusionista*.²¹

Varios Estados de Sudamérica han incluido en sus respectivas constituciones, la figura del cabildo abierto con bastante éxito.

2.3. De la desaparición de ayuntamientos, de la suspensión definitiva y de la revocación popular (Berlín, 1982, p. 68-69)²²

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a las legislaturas locales para que, con el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, puedan suspender ayuntamientos, declaren que estos han desaparecidos, suspendan o revoquen el mandato a alguno de sus miembros, por causa grave que las respectivas leyes locales prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad sufi-

ciente para rendir las pruebas y hacer alegatos que a su juicio convengan.

Previene, además, que en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, faculta a las legislaturas para designar entre los vecinos a los concejos municipales para que concluyan los períodos respectivos. El citado artículo agrega, además, que si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se deberá proceder según lo disponga la ley.

En los años noventa, la *Ley Orgánica del Municipio Libre* enriqueció lo anterior, dándole al titular originario de la soberanía, participación en estos tres aspectos o situaciones, empero, años posteriores, aquel sueño democrático se esfumó como vapor.

2.3.1. Revocación popular

La falta de espíritu de servicio público tanto de los representantes populares como de los servidores públicos los reviste con patente de corsario, y la impunidad aflora. La intervención del pueblo en la vigilancia del funcionamiento de la Administración Pública permite alcanzar un alto grado de democracia directa. El pueblo, a través del voto, otorga “*mandato*”²³

21 En cada trienio, son unos cuantos ayuntamientos que en vez en cuando se atreven a cumplir con lo establecido por la Ley.

22 Para este autor mexicano, la revocación popular “es el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con su mandato o han perdido la confianza que en ellos se había depositado”.

23 La entrega del “mandato” por parte del pueblo a los representantes políticos, se emplea en sentido figurativo, ya que el mandato imperativo dejó de existir o de aplicar en la institución representación política, aunque en los hechos se da ese mandato imperativo con los partidos políticos y grupos de interés. Maurice Duverger, en su obra *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Duverger, 1970, p. 639) Madrid, Ariel, 1970. 639 p.), afirma que hubo partidos políticos que hacían firmar en blanco a sus candidatos, para revocarles su mandato si actuaban en contra de los intereses del partido.

a los representantes políticos, por lo tanto, debe ser el pueblo quien retire ese mandato cuando aquéllos han perdido credibilidad: "Quién pone, quita".

El término revocación proviene del *latín revocatio-onis*, acción y efecto de revocar, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.

La revocación popular²⁴ es el derecho del cuerpo electoral para solicitar la destitución de los representantes políticos que han dejado de cumplir eficaz y eficientemente con sus funciones o mandato, perdiendo credibilidad o confianza con sus representados o electores.

La revocación popular es parcial en México, y se aplica por disposición constitucional federal, solamente a los municipios²⁵. Empero,

las entidades federativas lo han extendido a otras representaciones políticas (gobernador y diputados)²⁶.

Pero Guerrero, en vez de ir para adelante, retrocede, y un ejemplo de democracia ilusionista en esa entidad es que la Ley Orgánica del Municipio Libre, específicamente del artículo 91, establecía la revocación popular del mandato a los integrantes del ayuntamiento,²⁷ la cual debería estar apoyada por las dos terceras partes de los electores acreditados en el padrón electoral.²⁸ Requisito exorbitado, que más que motivar a la participación la desalentaba.

Actualmente se encuentra el procedimiento de revocación popular en el artículo 95.bis de la ley en comento, y le han retirado *tremendo candado* de exigir que la solicitud de revocación debería estar respaldada por las dos terceras

24 Su antecedente de origen es Inglaterra, posteriormente se adopta en diversos países, como los Estados Unidos de Norteamérica (recall), la antigua Rusia (1936), Yugoslavia (1945), China (1946). En la Constitución del Japón, en su artículo 15, dispone que: "el pueblo tiene el derecho inalienable de elegir y destituir a las autoridades públicas. Las autoridades públicas están al servicio de toda la comunidad y no de un grupo determinado." El artículo 16 faculta a toda persona para ejercer el derecho de pedir la revocación de autoridades públicas. En algunos Estados establecen la revocación aplicable a los representantes políticos, y en cambio, la remoción, sólo aplicable a los servidores públicos. www.ugm.cl/.

25 Ver artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan..." www.juridicas.unam.mx.

26 Ver artículo 27 de la Constitución de Chihuahua, México: "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." www.cddhcu.gob.mx.

27 En artículo 91 de la anterior Ley Orgánica del Municipio Libre, disponía que el mandato otorgado por el pueblo a los miembros del ayuntamiento solo podía ser revocado por el acuerdo de las dos terceras parte de los miembros del Congreso Local. La petición para pedir la revocación del mandato a los integrantes de los ayuntamientos puede ser formulada por las dos terceras partes de los electores acreditados en el padrón electoral.

28 El requisito de las dos terceras partes hacía imposible su ejercicio. Se estableció para no ejercitarse, esto es lo que llamo democracia ilusionista. En Guerrero, hay un dicho popular: Nos dieron atolito con el dedo.

partes de los electores; hoy, simplemente cualquier ciudadano puede denunciar los hechos correspondientes.²⁹

2.3.2. De la desaparición y suspensión de ayuntamientos

La Constitución Política del Estado de Guerrero, en el artículo 47, en sus fracciones XXVI, XXVII y XXVIII, establece que es atribución del Congreso: suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, conforme a las hipótesis previstas y al procedimiento de la Ley correspondiente³⁰.

El acuerdo debe ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, oyendo al Ejecutivo del Estado, siempre y cuando los miembros del Ayuntamiento respectivo hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, así como hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por las causas que la ley prevenga o por renuncia o falta absoluta de la totalidad o mayoría de sus miembros, si conforme a ésta no procediera que entren en funciones los suplentes, el Congreso del Estado designará de entre los vecinos, al concejo municipal que concluirá el período respectivo.

En el supuesto caso de tenerse que realizar nuevas elecciones, se nombrará un concejo municipal provisional que fungirá hasta en tanto toma protesta el nuevo ayuntamiento. Si no se verifican las nuevas elecciones por causas no imputables al Congreso, éste podrá ratificar el nombramiento del concejo

municipal que se hubiese designado provisionalmente, para que con carácter definitivo cubra el período legal que correspondería al ayuntamiento que debió ser electo.

La Constitución en análisis faculta en su artículo 74, fracción XIII, al Gobernador a opinar ante el Congreso del Estado, cuando así lo estime conveniente, acerca de la suspensión o desaparición de los ayuntamientos o de la revocación o suspensión del mandato a alguno de sus miembros de conformidad con lo establecido en la fracción XXVI del artículo 47 del citado ordenamiento. *Ratificando la jerarquía del Gobernador y sus poderes de persuasión e iluminación política sobre el poder legislativo*, la fracción XIV del artículo 74, dispone que a falta definitiva de algún miembro de los ayuntamientos por causa grave o de fuerza mayor, en caso de que el suplente no pueda entrar en funciones, el Ejecutivo del Estado podrá emitir su opinión al Congreso o a la Comisión permanente, respecto de quien lo sustituya.

Es facultad exclusiva de los congresos locales declarar la desaparición de un ayuntamiento y la de designar a un concejo municipal. En el Estado de Guerrero, las causas para declarar que un ayuntamiento ha desaparecido son: I. Renuncien a sus cargos o abandonen el ejercicio de sus funciones; II. Impidan la libre manifestación de ideas a menos que se ataque a la moral, a los derechos de tercero, o provoque algún delito o perturbe el orden público; III. No respeten el derecho de petición siempre que éste se formule por escrito, de manera específica y respetuosa; IV. Impidan de manera general el disfrute de las garantías que otorga la Constitución General de la República, o la Constitución Política del Estado de

29 El artículo respectivo no habla de que el ciudadano pueda pedir la revocación, solo dice que podrá denunciar los hechos.

30 Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. México. Periódico Oficial del Gobierno, 5 de enero de 1990. www.chilpancingo.gob.mx.

Guerrero o bien las restrinjan o suspendan; V. Estén imposibilitados física o legalmente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos; VI. Hubieren propiciado situaciones o conflictos que afecten el orden público, la plena vigencia del orden jurídico o la estabilidad del municipio; VII. Inciten a la trasgresión de las leyes o a la violencia física en contra de las personas, y VIII. Prorroguen su permanencia en sus cargos después de concluido el período para el que fueron electos o nombrados.

Otro ejemplo de la democracia ilusionista en Guerrero es haber modificado el artículo 85 de la ley orgánica en comento, ya que antes de modificarlo este establecía que *“la petición para que el Congreso del Estado conozca de las causas a que se refiere el artículo 84 podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por los diputados o por los vecinos del municipio.”*³¹

En la actual redacción del artículo 85 solo pueden solicitar la desaparición de los ayuntamientos el Gobernador o la mayoría de los diputados locales. El citado artículo establece además que recibida la solicitud, si el Congreso lo estima procedente, citará a integrantes del ayuntamiento a una audiencia que se celebrará ante la Comisión correspondiente, dentro de los cinco días naturales a partir de la notificación que para tal efecto formule, en la que se rendirán las pruebas y comparecerán los miembros del ayuntamiento. La resolución se emitirá dentro de los ocho días siguientes a la celebración de la audiencia, y se requiere el acuerdo de la mayoría de los miembros del Congreso para la validez de la citada resolución.

Se prevé que en los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente, si la

El citado artículo establece además que recibida la solicitud, si el Congreso lo estima procedente, citará a integrantes del ayuntamiento a una audiencia que se celebrará ante la Comisión correspondiente, dentro de los cinco días naturales a partir de la notificación que para tal efecto formule, en la que se rendirán las pruebas y comparecerán los miembros del ayuntamiento

mayoría de sus integrantes así lo considera, convocará a sesión extraordinaria del Congreso, a fin de se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de la petición.

Solamente el Congreso por mayoría de sus miembros puede declarar la desaparición o suspensión del mandato a alguno de sus miembros.

Declarado desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros y si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso está autorizado para designar entre los vecinos un concejo municipal que deberá concluir el período respectivo.

Es el artículo 94 del ordenamiento jurídico en comento, que establece que será el Congreso por mayoría de sus miembros quien podrá suspender ayuntamientos cuando incurran en los siguientes supuestos: I. Por violaciones graves y sistemáticas a los presupuestos, planes o programas que afecten los intereses de la comunidad, del municipio, del Estado o de la federación; II. Por violaciones graves y

31 Como ya lo establecimos, es el artículo 95 bis. de la ley en comento en donde se establece el procedimiento, y la redacción actual es la que todo ciudadano puede denunciar los hechos respectivos. Hay una gran diferencia entre denuncia de hechos y presentar la solicitud de desaparición o suspensión de ayuntamientos.

sistemáticas de las garantías individuales; III. Por conductas que alteren el orden público y la paz social; IV. Por emitir disposiciones graves y sistemáticas contraria a la Constitución general de la República y a la política del Estado de Guerrero y las leyes que de ellas emanen; V. Por violaciones intencionales y graves a los convenios o acuerdos de coordinación celebrados con otros municipios, el Estado o la Federación y, VI. Por imposibilidad del ayuntamiento para cumplir con sus obligaciones por causas imputables a sus integrantes.

El artículo 95 de la ley en comento establece que el Congreso del Estado por mayoría de sus miembros puede suspender o revocar el cargo o el mandato a los miembros del ayuntamiento cuando incurran en algo de los siguientes supuestos: I. Por asumir alguna de las conductas o incurrir en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 94; II. Por abandonar sus funciones sin causa justificada por un período de quince días; III. Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de cabildo sin causa justificada; IV. Por delito doloso en el cual se haya dictado auto de formal prisión; V. Por omisión reiterada en el cumplimiento de sus obligaciones; VI. Por usurpación o uso indebido y sistemático de atribuciones; VII. Por incapacidad física o legal; VIII. Por adoptar conductas sistemáticas y graves que afecten al buen gobierno y administración del municipio; IX. Por incurrir en responsabilidad por infracciones administrativas reiteradas y graves; X. Por llevar a cabo conductas ilícitas en contra del ayuntamiento, y XI. Por existir un impedimento de hecho o de derecho que le obstaculice cumplir con su función.

El procedimiento está consignado en el artículo 95 bis, que establece que para los efectos prevenidos en los artículos anteriores, el Congreso del Estado deberá observar lo siguiente: I. Cualquier ciudadano, incluidos los miembros de los respectivos ayuntamientos, podrá denunciar a un edil municipal cuando incurran en los supuestos a los que se refiere el capítulo en comento; II. Las denuncias deberán turnarse por el Congreso a la Comisión Instructora, ante la cual el denunciante deberá ratificar su denuncia en un plazo no mayor de tres días naturales; III. La Comisión Instructora, en un plazo no mayor de 72 horas naturales, notificará personalmente al edil denunciado, siendo aplicables las reglas generales del Código de procedimientos civiles del Estado; IV. El denunciante tiene un plazo de cinco días naturales para que rinda las pruebas y haga los alegatos correspondientes; V. La Comisión Instructora dispone, cuando menos, de un día natural para presentar dictamen al Congreso; VI. El Congreso deberá resolver en un plazo no mayor de tres días naturales si ha o no lugar a la suspensión o revocación, pudiendo desechar las pruebas que con motivo de su desahogo pudiesen propiciar una dilación que afecte el buen gobierno y la eficiente administración del municipio.

La misma ley prevé que la suspensión no podrá tener una duración de más 180 días naturales y cesará en cuanto recaiga resolución inatacable en el juicio de procedencia o en el juicio político, en su caso.

2.4. De la iniciativa popular³²

La iniciativa popular fue implementada por primera vez en Francia en el año de 1793.

32 En la Constitución de Japón, en su capítulo III, sobre derechos y deberes del pueblo, en su artículo 16, dispone que "todas las personas tienen el derecho de peticionar pacíficamente la reparación de daños, la remoción de autoridades públicas, la sanción, derogación o modificación de leyes, ordenanzas o reglamentos, como así también por otros asuntos, sin que ello sea motivo de medidas discriminatorias contra la persona que hace uso de este derecho". www.ugm.cl/pacifico/seminarios/const_japon.htm.

A partir de entonces, ha sido adoptada en diferentes Estados (Xifra, J. 1962)³³.

Incorporar a la ciudadanía a las tareas legislativas permite enriquecer la cultura política democrática y la de la legalidad. Para Hans Hubber, la iniciativa popular:

... es el derecho que compete a un determinado número de electores de proponer una enmienda a la Constitución, la redacción de una ley o de una sencilla ordenanza constitucional o legal y de exigir que la voluntad del pueblo se manifieste por voto en lo que a ello se refiere (Garza, 1990, p. 31).

Otro ejemplo más de la democracia ilusionista imperante en Guerrero es con relación a la forma como se legisló lo referente a la iniciativa popular.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo 126, establece que el derecho a iniciar leyes o decretos corresponde: I...II...III...IV... V. *A los ciudadanos, en los términos que establezcan la Constitución Política del Estado y la Ley de la materia. Quienes presenten una iniciativa de ley o decreto deberán acompañarla de una copia fotostática para cada uno de los diputados que integran la legislatura.*

En el artículo quinto de los transitorios, se establece: *“La fracción V del artículo 126 de la presente ley entrará en vigor al momento en que se adicione con la fracción correspondiente, el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y se expida la Ley correspondiente que regule la iniciativa popular”.*

Han pasado varias legislaturas y esa fracción V del artículo 126 de la Ley Orgá-

nica seguía en estado de putrefacción o en estado ilusionista. Empero, hasta el 2007 ya constitucionalmente se consagra esta figura en la Constitución local. Esperemos que se reglamente debidamente para que *no quede simplemente en otro bien intencionado.*

Artículo 18.- Son obligaciones de los ciudadanos guerrerenses:

I. a la V.....

VI. Participar en los procesos de referéndum y plebiscito, que se convoquen en los términos de las leyes correspondientes.

2.5. Acción popular

Otra figura más de participación ciudadana en la entidad de Guerrero se encuentra en el artículo 111 de la Constitución local, que establece:

El Congreso del Estado expedirá la Ley de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 112 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, 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.

No procede el Juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perse-

33 Para este autor, la iniciativa popular es el derecho reconocido a una fracción del cuerpo electoral de provocar la decisión del pueblo acerca de la realización de un acto legislativo por parte de los órganos competentes, por su parte el jurista e investigador argentino Carlos Fait S. (1988, p. 376) considera que la iniciativa popular es la facultad del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas.

guida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Es más frecuente el ejercicio de la acción popular a través de la denuncia ciudadana en el Congreso de Estado, aunque en la mayor parte de los casos se declara que no ha lugar a proceder contra los representantes o servidores públicos señalados o denunciados por la ciudadanía. Empero, esta denuncia popular debe entenderse como una acción popular para la protección de la moralidad en la Administración Pública, y por lo tanto, debería de pormenorizarse en una ley reglamentaria.

2.6. Diversas leyes que hacen referencia a la participación ciudadana

2.6.1. Ley de planeación del Estado de Guerrero (Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 1991)

Su artículo 1º señala que las disposiciones de la presente Ley son de orden público interés social y tienen por objeto establecer: I...IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas y de los particulares en las actividades de planeación del Estado y los municipios.

Lo anterior, con base en lo que dispone el artículo 26, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación ciudadana y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

2.6.2. Ley Orgánica del Municipio Libre

Esta ley, en su artículo 197, dispone que las comisarías municipales son órganos de desconcentración administrativa de los ayuntamientos y de la Administración municipal, y de participación de la comunidad, de integración vecinal de carácter honorífico. Las autoridades son electas mediante procedimientos de elección vecinal y por planilla.

La participación ciudadana en la elección de estas autoridades es mediante el voto directo en asamblea previamente convocada. Es en esta instancia municipal, donde se aprecia la democracia directa de los pueblos en la toma de decisiones y en la participación en servicios y obras públicas por cooperación; son instancias poco estudiadas.

El artículo 207 de la citada ley hace referencia a los consejos consultivos ciudadanos de las delegaciones municipales, disponiendo que en cada municipio se integrará un órgano de esta naturaleza que deberá estar integrado por 15 miembros de la comunidad serán designados conforme a procedimientos de elección vecinal, teniendo a su cargo opinar sobre los programas de obras públicas, sobre la prestación de servicios públicos de interés para la delegación, y fomentar la participación ciudadana³⁴.

El artículo 214 señala que en cada ayuntamiento funcionará uno o varios consejos de colaboración municipal en los términos de la ley que establece las bases de participación de la comunidad y de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, para promover, cofinanciar y ejecutar obras públicas o prestar conjuntamente servicios públicos.

Esta ley establece otras instancias, pero remite su organización con base en la ley de participación de la comunidad.

2.6.3. Ley que establece las bases de participación de la comunidad (Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 1987)

El artículo primero de esta ley dispone que conforme a las bases que establece esta Ley el Gobierno del Estado y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la democracia participativa y plural, promoverán la participación de la comunidad en el desarrollo social y económico del Estado, en la ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos, estableciendo al efecto, los mecanismos adecuados para el cumplimiento de tales fines³⁵.

Las leyes en comento, cuando entraron en vigor, y bajo el gobierno en turno, tuvieron observancia y aplicabilidad, todo, para quedar bien con el Jefe de Gobierno y de la Administración Pública estatal. Actualmente, en lo referente a organización y participación ciudadana, las instancias de gobierno no observan las leyes comentadas en estos últimos numerales. Es otra muestra más de la democracia ilusionista en nuestra entidad suriana, que paradójicamente, fue en este Estado donde se dieron las bases de la nación mexicana.

3. CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

Del desarrollo anterior, se corrobora nuestra hipótesis centrada en afirmar que la demo-

34 Recordemos que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción II, establece que. "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."

35 El artículo 2º de la citada ley dispone que la participación podrá ser individual o colectiva y en todo momento deberá ser libre, gratuita y complementaria de las distintas formas de participación política y vecinal que definen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y las leyes y ordenanzas municipales que rigen los procesos electorales y los partidos y las asociaciones políticas y la participación de los vecinos.

cracia participativa en el Estado de Guerrero es de naturaleza ilusionista o aparente: “*Se practica una democracia sin pueblo*”. Esperemos que la reforma constitucional electoral del 2007 no venga con débil barniz democrático, y de nueva cuenta, las nuevas figuras de democracia participativa se vayan a diluir en una ley reglamentaria demasiado restrictiva. Que realmente se transite de una elección-dimensión a una elección-participación.

Si bien es cierto que hemos acotado o delimitado el tema a la democracia semidirecta, no podemos olvidar lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sostiene en el artículo tercero que: *la democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*; empero, Guerrero, junto con Oaxaca y Chiapas, son los Estados más pobres de México. Guerrero cuenta, además, con los dos municipios más subdesarrollados de Latinoamérica.

Recordemos que la Carta Democrática Interamericana en su artículo 12 establece *que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia*.

Llamo democracia aparente a aquella forma de gobierno en la que el juego político se desarrolla, o parece desarrollarse, según las reglas democráticas, pero éstas adolecen de los presupuestos para su correcto funcionamiento³⁶.

Uno de los condicionamientos para que haya democracia es que no exista pobreza ni analfabetismo, pues en condiciones de pobreza siempre habrá quien quiera vender su voto, y también quien quiera comprarlo.

Al menos en México, esto ha sido uno de los graves problemas electorales.

A su vez, el analfabetismo y la falta de una cultura política democrática hacen de los electores presas fáciles para manipular su voluntad, con lo cual se viola el derecho al sufragio libre.

El Estado de Guerrero, desde hace ocho años, está inmerso en un proceso de reforma de Estado que debe de terminar en una reforma integral a la Constitución local.

Estamos en el siglo XXI, y el Estado de Guerrero no cumple con lo que se estableció en el artículo 16 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789³⁷: “*Toda comunidad en la que no esté estipulada la separación de poderes y la seguridad de derechos necesita una Constitución*”.

La Constitución local carece de un catálogo de derechos fundamentales y de medios de protección; el poder judicial carece de facultades de control constitucional. No obstante ello, la clase gobernante se jacta de que se vive en un pleno Estado de derecho

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero presentó, ante el Congreso del Estado, un proyecto de reforma constitucional integral que tiene como rasgos fundamentales (Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2006, p. 24-25):

- *Humanista.*
- *Democrática.*
- *Social.*
- *Visión jurídica internacionalista*
- *Innovadora en el diseño constitucional*

36 Ver prefacio de Michelangelo Bovero en Salazar, 2006, p. 37.

37 Adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789.

Por otra parte, independientemente de las críticas que existen sobre el poder ciudadano en Venezuela, al menos desde el punto de vista dogmático jurídico, representa un auténtico redimensionamiento de la democracia participativa, que debemos profundizar su estudio y tratar de impulsar en nuestros respectivos países y entidades federativas.

En la Constitución de Venezuela se establece que:

Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autosugestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Artículo 136. El poder público se distribuye entre el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. El poder público nacional se divide en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

Con una auténtica designación ciudadana en sus titulares, este poder representaría un real equilibrio y control del poder.

Artículo 273. El poder ciudadano se ejerce por el consejo moral republicano integrado por el defensor o defensora del pueblo, el fiscal o fiscal general y el contralor o contralora general de la república.

Las críticas que se hacen en Venezuela a sobre los nombramientos de los titulares que integran el poder ciudadano es lo que llamamos en México, “*dedazo*”, esto es, nombramientos o designaciones de servidores públicos sin méritos ni experiencia³⁸.

Con una auténtica designación ciudadana en sus titulares, este poder representaría un real equilibrio y control del poder. En México, el Instituto Federal gozó de un alto grado de credibilidad cuando se integró realmente con ciudadanos comprometidos con su país y no con los partidos políticos.

No debemos pasar por alto la gran movilización ciudadana que ha traído consigo el *presupuesto participativo* en los países sudamericanos que lo han adoptado. En fin, el haber incluido en la Constitución del Estado de Guerrero las figuras del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular no implica que ya se incorporaron todas las instituciones de democracia participativa. En las demás entidades federativas de nuestro país que las incluyeron en sus respectivas constituciones permanece el silencio ciudadano.

38 En términos generales, era la decisión presidencial de designar “unilateral o verticalmente” las personas que deberían de ocupar cargos políticos o administrativos, trayendo consigo, sumisión y una falsa lealtad.

Sectores del pueblo ejercen acciones de presión ante la falta de convocatorias a participar en la toma de decisiones horizontales para dejar atrás la cultura del poder vertical: la toma de calles, carreteras, edificios públicos, autobuses, etc., etc.

Para José Miguel Candia, con este tipo de acciones, en esencia, se trata de

... un momento de ruptura entre la ciudadanía y sus formas convencionales de representación social (partidos políticos, sindicatos burocratizados, representantes parlamentarios) y del conjunto de la sociedad con ciertas instituciones públicas de fuerte presencia en la vida del país, desde el poder judicial a la policía, de las instancias provinciales y municipales de gobierno al Ejecutivo nacional. El grito de lucha era: *piquete y cacerola es una sola* (Candia, 2006)³⁹.

En México, desde hace varios años se empiezan a observar nuevos movimientos sociales y formas de organización más horizontal: los caracoles en Chiapas y la policía comunitaria en Guerrero, entre otras formas, sin olvidar, claro es, las organizaciones guerrilleras: EPR, ERPI, etc., etc.

Finalmente, las nuevas dimensiones de la producción y el libre mercado nos han conducido al consumismo y, por ende, a la destrucción de nuestro medio ambiente. El

último informe de Davos da cuenta del peligro que corre el planeta y, por ende, la humanidad. Guerrero está en los primeros lugares en deforestación en el orden nacional.

Un dato para reflexionar: lo que hemos consumido en los últimos cincuenta años equivale lo que la humanidad ha consumido en toda su historia. El politólogo italiano *Giovanni Sartori*, en su obra, *La tierra explota*, nos alerta lo que puede pasar en cincuenta años.

Los efectos de la naturaleza ya están presentes, y de no hacer nada, los daños serán irreversibles.

Basta ver la película *La verdad incómoda de Al Gore*, en la que se hace referencia a la relación entre el hombre y el medio ambiente y las causas que están provocando el calentamiento global.

Todos conocemos cómo desaparecen los pueblos ante el descuido de su entorno debido a los falsos dogmas que rigen la vida de hoy. En este caso, vivir sobre las supuestas bondades del capitalismo salvaje o neoliberalismo nos está conduciendo a un hoyo negro que nos habrá de devorar.

En Guerrero, en este proceso de reforma de Estado, se debe arribar a una *Constitución democrática-ecologista*. La tendencia que debe prevalecer en la nueva *Constitución es el de derechos humanos--medio ambiente-salud*.

39 "La profundización de la crisis durante 2001 y 2002 hizo que se extendiera la influencia de las organizaciones de trabajadores desocupados y que nuevos nombres y siglas se sumaran a las ya existentes. Se debe puntualizar que al hacer referencia al movimiento piquetero no se piensa en un actor único ni en una expresión colectiva homogénea. No obstante, sobre un espacio social relativamente heterogéneo es posible descubrir algunas notas comunes, entre otras, la adopción de la democracia directa y el principio de la horizontalidad como prácticas de ejercicio autogestivo frente a las normas convencionales de la democracia representativa" (Candia, 2006, p. 253-261).

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial-México [BM] (2007) Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social. México: Banco Mundial.

Berlín, F. (1982) Derecho electoral. (1ª Ed). México: Porrúa.

Biscaretti, P. (1973). Derecho Constitucional. Madrid: Tecnos.

Bobbio, N. (2003) El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. & Matteucci, N. (1985). Diccionario de política. (Comp.). Tomo II. México (1ª Ed. en español): editorial Siglo XXI.

Candia, J. (2006). Obreros argentinos: cortar rutas para abrir el futuro. Revista Estudios Latinoamericanos. (Número anual extraordinario) 253-261.

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, (2006). Proyecto de reforma integral a la Constitución del Estado de Guerrero. México.

Duverger, M (1970). Derecho constitucional e instituciones políticas. Madrid: Ariel.

Esquivel, T. (1984). Apuntes para la historia del derecho de México. México: Porrúa.

Fait, C. (1988). Derecho político. Buenos Aires: Depalma.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2004, 17 de mayo). República Federal Mexicana.

Garza, J. G. (1990). Democracia participativa municipal. Guerrero. México: H. Ayuntamiento de Chilpancingo, Gro.

Garza, J. G. (2005). Comentarios a la ley de participación ciudadana del Distrito Federal. Revista Res Pública, (1), 323-332.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (1984). Diccionario jurídico mexicano, tomo II.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el día 27 agosto del 2007, del sitio Web: <http://www.juridicas.unam.mx>.

Kelsen, H. (1983). Teoría general del derecho y del Estado. México: UNAM.

Mosca, G. (1984) La clase política. México. México: Fondo de Cultura Económica.

Molteni, M. (2006, septiembre). Democracia directa en provincias y municipios. Recuperado el día 25 de enero de 2008, del sitio Web: [http://: www.realidadjurídica.uabc.mx](http://www.realidadjurídica.uabc.mx)

Muñeco, J. (2006) Soberano Don Nadie en el país de los poderes verticales. (2ª Ed.) España: Egartorre.

Norris, P. (s. f.) La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa. Del sitio Web de SG. Secretaría de Gobernación:

Ochoa, M. (1968). La reforma municipal. (1º Ed.). México: Porrúa.

Orihuela, I. (1985) Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. México: Porrúa

Pérez, J. (1987, 27 de septiembre). Periódico Excélsior, p. 15-A. Del sitio Web: <http://: www.nuevoexcelsior.com.mx>

Periódico Oficial del Gobierno del Estado (1983, 13 de mayo). México.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado (1987, 13 de mayo). Ley que establece las bases de participación de la comunidad del Estado de Guerrero. México.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado (1991, 9 de marzo). Ley de Planeación del Estado de Guerrero. México.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado (1998, 29 de enero). República Federal Mexicana.

Pirinne, H. (1978). Las ciudades de la Edad Media. Madrid: Alianza editorial.

Salazar, P. (2006). La democracia constitucional. México: Fondo de Cultura Económica.

Tena, F. (1999) Las leyes fundamentales de México 1808-1999. (22ª Ed.). México: Porrúa.

Universidad Gabriela Mistral de Santiago de Chile. Constitución de Japón. Recuperado el día 10 de junio del 2007, del sitio Web: <http:// www.ugm.cl>

Xifra, J. (1962). Curso de derecho constitucional. (2º Ed.). Tomo II. Barcelona: Bosch.