

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA APLICACIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN MÉXICO *

Critical analysis of the application of the revocation of mandate in Mexico

Jaime Cárdenas Gracia¹

Resumen

En este ensayo contestamos las críticas realizadas al procedimiento de revocación de mandato verificado el 10 de abril de 2022, pero también demostramos por qué los mecanismos de democracia directa son importantes para enfrentar la crisis de la democracia representativa que vive el mundo. En particular, argumentamos a favor de la revocación de mandato porque reduce las posibilidades de mantener en sus cargos a gobernantes neoliberales.

Palabras clave: Revocación de mandato, neoliberalismo, democracia directa.

Abstract

In this essay we answer the criticisms made of the mandate revocation procedure verified on April 10, 2022, but we also show why the mechanisms of direct democracy are important to face the crisis of representative democracy that the world is experiencing. In particular, we argue in favor of revoking the mandate because it reduces the chances of keeping neoliberal rulers in office.

Key words: Recall, neoliberalism and direct democracy.

Sumario

I Introducción; II. Conceptos, derecho comparado, y razones de existencia de la revocación de mandato; III. Algunos debates jurídicos sobre la revocación de mandato; y IV. Conclusiones.

* En este ensayo reformulo y adiciono temas e ideas que desarrollé en Cárdenas Gracia, Jaime, ¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?, Serie opiniones técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, UNAM-III, México, 2019.

¹ Investigador titular "C" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
ORCID: 0000-001-7566-2429. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. jaicardenas@aol.com

INTRODUCCIÓN

■ **E**l 20 de diciembre de 2019 se modificó la Constitución mexicana para reconocer en su artículo 35 fracción IX el derecho a la revocación de mandato. Posteriormente, el 14 de septiembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la ley secundaria correspondiente -Ley Federal de Revocación de Mandato-. El día 10 de abril de 2022 se celebró el revocatorio, en donde participó el 17.7% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, el 91.87% de ellos pidió que el presidente continuara en el cargo, el 6.45% estuvo a favor de revocarle el mandato, y se anularon el 1.68% de los votos. De acuerdo con la Constitución y la ley, al no haber participado en ese ejercicio el 40% de los inscritos en el listado nominal de electores, los resultados del revocatorio no fueron vinculantes.

Un ejercicio democrático que debió concitar el interés de medios, sociedad civil, mundo académico, autoridades electorales, no fue promovido por ellos, sino desestimulado y descalificado. El procedimiento de revocación de mandato no interesó a la elite institucional del INE, ni a las élites económicas ni políticas del país. Esos hechos y actitudes demostraron que las oligarquías rechazan los instrumentos de democracia directa, pues prefieren una democracia electoral de baja intensidad compatible con el neoliberalismo.

La revocación de mandato es un derecho ciudadano, que en algunos países del mundo existe para deponer a gobernantes que ya no tienen la confianza del pueblo. Es una de las expresiones de la soberanía más importantes porque el gobernante puede perder el encargo sin que concluya el plazo establecido en la Constitución o en la ley. La revocación de mandato es una de las manifestaciones prístinas de la voluntad popular, y es particularmente trascendente en sistemas presidenciales en donde no existen las figuras de moción de censura ni de cuestión de confianza como en los sistemas parlamentarios. La revocación de mandato permite alterar la rigidez de un sistema presidencial.

En nuestro país, de manera intencionada la autoridad electoral hizo de todo para evitar que la revocación de mandato respecto al presidente de la República sea un éxito, por ejemplo, instaló una tercera parte de las mesas de votación que debió instalar en contra de la ley y no realizó la difusión intensa sobre el ejercicio que el ordenamiento jurídico le obligaba. La revocación de mandato no es un invento, existe en México y en otras partes del mundo por la crisis de la democracia representativa.

El INE no tomó todas las medidas necesarias para que el ejercicio de la revocación de mandato fuese una realidad. La autoridad electoral pretextó insuficiencia de recursos económicos, en contra del derecho internacional de los derechos humanos (Principios de Siracusa y de Limburgo), para obstaculizar y limitar el procedimiento, al grado de suspender mediante una decisión mayoritaria del Consejo General del INE, los derechos políticos relacionados con la revocación, en contra de la Constitución -artículo 29 párrafo segundo-, los que ni aún en estados de excepción o de sitio pueden suspenderse o menoscabarse.

A través de procedimientos sancionatorios, el INE persiguió a dirigentes partidistas y servidores públicos y generó la percepción de que nadie podía -por la veda electoral- promover el procedimiento de revocación de mandato, salvo ellos, aunque se infringieran en contra de ciudadanos y autoridades los derechos a la libertad de expresión, derecho a la información y a la rendición de cuentas. La autoridad electoral actuó pasivamente en la promoción de la revocación en medios y en redes sociales.

En este ensayo aludiremos a las críticas que, desde la oposición al gobierno y el INE se hicieron al procedimiento de revocación de mandato de 10 de abril de 2022, para analizarlas desde una visión crítica del Derecho. Entre esas críticas destaco las siguientes²:

1. Asfixia presupuestal para realizar el ejercicio;
2. Intromisión del gobierno en la autonomía presupuestal del INE;
3. La amenaza de cárcel a los consejeros electorales por haber acordado suspender el procedimiento de revocación por falta de recursos;

2 Murayama, Ciro, “Diez anomalías electorales que no deben repetirse”, periódico *Reforma*, lunes 11 de abril de 2022, página 12.

4. Las irregularidades que cometieron las asociaciones civiles que promovieron la revocación del mandato -las firmas falsas;
5. El decreto interpretativo sobre el alcance de las prohibiciones de la propaganda gubernamental;
6. Las campañas propagandísticas atribuidas al gobierno para promocionar la revocación de mandato;
7. Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento de revocación de mandato;
8. La intervención de los partidos -MORENA- en el procedimiento de revocación de mandato;
9. Violación a la neutralidad del gobierno, pues éste estimuló la revocación de mandato; y,
10. Las deficiencias legislativas de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Antes de fijar posición sobre esas críticas expondré los conceptos básicos de la figura de revocación de mandato y algunos ejemplos del derecho comparado.

CONCEPTOS, DERECHO COMPARADO, Y RAZONES DE EXISTENCIA DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO

El primer párrafo del artículo 41 constitucional señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión -aunque no sólo, pues desde 2012 se han incluido en el sistema constitucional federal tibios medios de democracia directa, tales como la iniciativa legislativa popular, las candidaturas independientes y las consultas ciudadanas-, y el artículo 2 de la Constitución desde 2001, reconoce el derecho de los pueblos originarios a dotarse de sistemas normativos y estructuras de gobierno propias. Lo anterior implica que la soberanía puede ejercerse por vías diferentes a las estrictamente representativas, y que en México constitucionalmente es posible, la inclusión de mecanismos de democracia directa, entre otros, la revocación de mandato de sus gobernantes electos.

Se define la revocación de mandato como el procedimiento institucional que permite la remoción de los representantes electos por parte de sus electores (Dieter Nohlen)³. Para el tratadista argentino Mario Justo López⁴, la revocación de mandato o “recall” es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos. La revocación de mandato otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular⁵. Es un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a los gobernantes devenidos impopulares⁶.

De acuerdo a estas definiciones, pueden identificarse los siguientes rasgos característicos de este mecanismo jurídico- constitucional:

- a. Es un derecho político reconocido a los ciudadanos, previsto constitucional y legalmente en algunos países.
- b. Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular -aunque puede aplicarse a servidores públicos no electos como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- antes que expire el período de su mandato.
- c. Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores que participan en el revocatorio en el porcentaje que establezca cada Constitución, y exige un porcentaje de ciudadanos para iniciarlo.
- d. Su carácter vinculante depende de la determinación de la propia Constitución.
- e. Puede promoverse sin expresión de causa, sin determinación de ella, y sin pruebas. Las causas y las pruebas no son importantes. Se trata de una

3 Nohlen, Dieter (coordinador), *Diccionario de Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 1226.

4 López, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Kapelusz, 1975.

5 Zovatto, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, p. 260.

6 Eberhardt, M.L. “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción?”, *Revista Elecciones*, 12 (13), Lima, ONPE, 2014.

decisión ciudadana soberana la que juzga desde su subjetividad colectiva si el gobernante merece o no permanecer en el cargo.

- f. No debe confundirse con el *impeachment* o juicio político ni con ningún otro procedimiento de responsabilidad de carácter jurídico.
- g. Es un procedimiento eminentemente político, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho, en ejercicio de su soberanía, de deponer a sus gobernantes a través de una consulta organizada para ese fin.

La revocación de mandato está prevista en las Constituciones locales de distintas entidades de la República, ya sea respecto a autoridades estatales o municipales. Entre esas Constituciones están: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunos casos -Chihuahua y Yucatán- había considerado a la figura inconstitucional por no estar prevista en la Constitución Federal -se incluyó hasta 2019-, y porque a juicio de ese Tribunal, las únicas causas de destitución e inhabilitación de funcionarios electos eran las del título IV de esa Constitución⁷.

En la Constitución de la Ciudad de México la contempló -5 de febrero de 2017-. En el artículo 25 de ese texto constitucional se enlistan los mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Las críticas que podemos adelantar a estos instrumentos es que se exigen umbrales difíciles de superar para su procedencia –números altos de ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores- y, que existen materias como la penal o tributaria que no son susceptibles de plantearse a través de los medios de democracia directa.

7 Resolución dictada en la Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovida por legisladores de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República. Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 2010.

El artículo 25 G de la Constitución de la Ciudad de México señala sobre la revocación de mandato lo siguiente: 1) Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación de mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo; 2) La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate; y, 3) Serán obligatorios los resultados de la revocación de mandato siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento se manifieste a favor de la revocación.

Esta regulación presenta a nuestro juicio las siguientes deficiencias: a) Es muy alto el porcentaje de ciudadanos -el 10%- para iniciar la revocación; b) La consulta sobre revocación de mandato no procede en cualquier tiempo, sino solo una vez, cuando haya transcurrido la mitad del mandato; y, 3) También resultan excesivos los porcentajes para considerar vinculante al procedimiento de revocación⁸.

En América Latina está prevista la revocación de mandato a nivel nacional o subnacional en países como Argentina, Colombia⁹, Ecuador, Bolivia, Panamá, Perú, Venezuela. En Bolivia, Ecuador y Venezuela está reconocida también para el Presidente de la República.

La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 en su artículo 171 señala: “En caso de revocatoria de mandato, la presidenta o el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia

8 Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, 2017.

9 El derecho de revocación se encuentra proclamado en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1991, dentro del capítulo consagrado a las “formas de participación democrática” bajo la denominación de “revocatoria del mandato”. El precepto establece que: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”, y encomienda su regulación a la ley.

del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días”. Evo Morales se sometió a un procedimiento de revocación de mandato en 2008 del que salió fortalecido¹⁰.

En la Constitución Ecuatoriana de 2008 sus artículos 105 y 106 determinan que: “Las personas en goce de sus derechos políticos podrán revocar el mandato de las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria de mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de los inscritos en el registro electoral...El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria de mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo a la Constitución”.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en su artículo 72 indica: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria a referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que

10 Eberhardt, M.L. “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción?”, Revista Elecciones, 12 (13), Lima, ONPE, 2014.

haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocatoria de mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de mandato”. El ejemplo más conocido de revocación en ese país lo protagonizó Hugo Chávez en 2004, en el que el 40.74% de los electores votaron sí a la revocación y un 59.25% votaron por la negativa. Es decir, no se actualizó la revocación efectiva.

En los Estados Unidos existe desde hace aproximadamente un siglo en algunos estados y está contemplada en las siguientes entidades de ese país: Alaska, Kansas, New Jersey, Arizona, Louisiana, North Dakota, California, Michigan, Oregon, Colorado, Minnesota, Rhode Island, Georgia, Montana, Washington, Idaho, Nevada y Wisconsin. De acuerdo con Cronin desde la existencia del “recall” se han celebrado aproximadamente 5000 procedimientos¹¹. En el Estado de Montana se permite también la destitución de funcionarios administrativos no electos popularmente. En Estados Unidos la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

La Confederación Helvética la prevé en los siguientes cantones: Berna, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Ticino y Uri. También existe en países como Taiwán, Etiopía, Liechtenstein, Nigeria o Palaos¹².

En México, el artículo 115 de la Constitución Federal establece una forma de revocación de mandato -no ciudadana- como facultad de los congresos locales, al señalar en su base I, párrafo tercero, lo siguiente:

11 Cronin, Timothy, “The Recall Device”, en *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*, Harvard University Press, 1989.

12 García Lema, A.M., *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994, 260.

“Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos 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”.

Una democracia deficitaria y en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, el electorado debe tener el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes a juicio de los ciudadanos así lo amerite, de lo contrario la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un diputado, senador, gobernador o un presidente de la República desvinculado a los intereses y necesidades sociales. Es por tanto un mecanismo de rendición de cuentas que evita la democracia delegativa -los cheques en blanco- y actúa en tiempos de neoliberalismo como un instrumento para que el gobernante no entregue los recursos de la nación y las políticas públicas a las élites nacionales y transnacionales.

Con lo dicho es claro que la revocación de mandato es un derecho humano de carácter político que se ejerce a través de un instrumento de democracia directa. Está previsto en nuestra Constitución desde 2019 en los artículos 35 fracción IX y 116. Es un medio de participación que existe en democracias consolidadas y en países de menor desarrollo democrático. En México se exige para que sea vinculante que haya participado el 40% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal-, y determina un porcentaje de ciudadanos para iniciarlo (el 3% del listado nominal en 17 entidades federativas).

La revocación de mandato existe, entre otras causas, por la crisis de la democracia representativa. Entre las razones contextuales y propias de esa profunda crisis encuentro las siguientes:

1. El modelo neoliberal vigente genera como nunca antes en la historia del capitalismo profunda desigualdad, exclusión y neocolonialismo y la democracia representativa es incapaz de brindar alguna solución al respecto;

2. Los diseños institucionales del neoliberalismo -reformas estructurales, algunas de ellas electorales promotoras de una democracia de baja intensidad- son para favorecer a las élites económicas y políticas;
3. Se entroniza la democracia electoral de baja intensidad -votar en las elecciones para escoger entre partidos y candidatos y otorgar un cheque en blanco al gobernante que puede aliarse con las élites en contra de los ciudadanos-, y se alientan profundas limitaciones a la democracia participativa, deliberativa y comunitaria;
4. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no cuentan con garantías efectivas. El Estado constitucional y democrático de Derecho de carácter representativo no puede ser realidad desde el fundamento de la teoría económica neoliberal;
5. El neoliberalismo a través de los procesos de privatización y del saqueo de los recursos naturales de las naciones produce una gran corrupción en las élites económicas y políticas y la democracia representativa no tiene la capacidad de enfrentarla;
6. La soberanía es vapuleada por el poder de las grandes corporaciones transnacionales y por la influencia de las potencias hegemónicas, lo que ningunea a las instituciones nacionales representativas y a los derechos de los ciudadanos;
7. Los medios de comunicación transmiten el discurso de las clases dominantes y con ello debilitan las vías de inclusión política, social y económica que dicen promover los mecanismos de democracia representativa;
8. No hay posibilidad de resistencia civil, en muy pocos Estados de democracia representativa se admite -conozco el caso de Alemania-; y,
9. El neoliberalismo y sus instrumentos institucionales y jurídicos de la democracia puramente representativa conforma sociedades sin destino, sin futuro.

La democracia representativa como idea nació en un mundo que ahora no existe. Fue pensada para un Estado que se reducía a garantizar, sin intervenir, el libre desarrollo de las relaciones sociales y económicas privadas. Adam Smith concedía al Estado tres funciones: a) Acometer aquellas obras y servicios de interés público que no sean campo de empresas privadas; b) Garantizar el orden público; y, c) Garantizar la defensa de la nación en contra de las agresiones exteriores¹³. Tales eran los deberes que el liberalismo acepta con carácter general. Cualquier otra función era inaceptable para el Estado Liberal de Derecho del siglo XIX.

Como dice Reinhard Kühnl, ya los fisiócratas franceses, haciendo referencia a la agricultura, habían formulado la doctrina de que el individuo tenía que ser dueño de sus propios intereses económicos para que pudiera tener lugar una distribución armónica de la actividad y la propiedad. Según esa doctrina, era tarea del Estado el suprimir todos los obstáculos que se opusieran al “orden natural”. A partir de Adam Smith, la economía debía desarrollarse según leyes naturales en provecho del bienestar común, siempre y cuando se le diera libre curso. De esta forma, el Estado tenía que garantizar las bases de una sociedad de propietarios particulares autónomos mediante la salvaguarda de principios jurídicos como: la democracia representativa, la autonomía privada de la voluntad, la libertad del contrato, la libertad de comercio, de la propiedad, de la herencia y, de la libre competencia del mercado¹⁴.

Las sociedades y el Estado nunca fueron así – los individuos nunca se conformaron como propietarios particulares autónomos-. En los últimos siglos hemos tenido colonialismo, conquistas, desigualdades extremas, exclusión, altísimos niveles de pobreza y marginación¹⁵. Ni el Estado liberal fue una realidad en el siglo XIX ni el Estado del Bienestar lo fue en el siglo XX ni el Estado Constitucional y Democrático de Derecho lo es en el siglo XXI.

13 Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

14 Kühnl, Reinhard, “El liberalismo”, en Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1971, p. 79.

15 Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, Flores-UNAM, 2016; y, Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, 2017.

La democracia representativa del Estado del Bienestar del siglo xx fue, como señaló Schumpeter¹⁶, un mero mecanismo para la selección de élites o, como dijo Popper¹⁷, un procedimiento de destitución de gobernantes. La democracia en esta concepción formal y minimalista se concretaba y concluía en lo electoral sin que importara mucho la calidad de las reglas e instituciones o el nivel de participación y deliberación de los asuntos públicos. Se trató de una mistificación que paralizó el sentido de la democracia en el tiempo¹⁸. La democracia ponía fin a la historia si era sólo una cuestión de reglas y procedimientos para saber quién gobierna y cómo gobernará.

Las visiones minimalistas de la democracia centradas en lo electoral, además de incorrectas son falsas si tratamos de concebir a la democracia desde sus fines –garantizar la libertad, la igualdad y, la justicia-. Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas, aunque se satisfagan no son suficientes¹⁹ porque la ciudadanía no tiene sólo una dimensión política sino una social y económica, que mira o debe mirar por el bienestar de las personas y, que procura reforzar la civilidad y potenciar las redes del beneficio social. No podemos ver a las personas como individuos aislados y atomizados²⁰, la ciudadanía tiene también una dimensión económica, es decir, los ciudadanos, deben con sus conciudadanos, decidir qué se produce, cómo y para qué –la democracia económica a la que nunca se ha llegado-. Además, la democracia tiene que ver con los resultados de las decisiones colectivas, éstos deben beneficiar también a las mayorías de cada sociedad. ¿Qué sentido tiene que elija la mayoría en procedimientos representativos si los resultados de las decisiones colectivas benefician sólo al 1% de una minoría?

¿Puede decidir una élite nacional o transnacional, sin escuchar a los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a los que sean ciudadanos más allá de los momentos electorales, sin la deliberación y transparencia necesaria?

16 Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper, 1962, p. 219 y ss.

17 Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2010.

18 De Vega, Pedro, “La democracia como proceso. (Algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Editorial Sistema, Madrid, 2003, página 465.

19 Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, editorial Trotta, Madrid, 2003, pp. 459-460.

20 Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia” en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Editorial Sistema, Madrid, 2003, página 418.

Nosotros consideramos que no todos los procedimientos importan o valen lo mismo, hay de procedimientos a procedimientos. Algunos son más abiertos, son más transparentes o, más deliberativos y participativos²¹, que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos, que otros que atiendan la democracia interna en ellos; no es lo mismo que la democracia sea electoral o, que siéndolo, también promueva instrumentos participativos y deliberativos; y, no todos los modelos de división de poderes, de forma de gobierno o de estado federal, son iguales y dan lo mismo, en términos del nivel y calidad de la democracia.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no significa sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos, seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. Las posiciones minimalistas de Schumpeter o de Popper, como lo ha demostrado Larry Diamond²², conllevan a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país de democrático, es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil; en otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia como el “rule of law”, la división de poderes, la rendición de cuentas y, en general, advertir si las condiciones o elementos institucionales del ejercicio del poder forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos, fundamentalmente los sociales, hacen imposible que hablemos de una democracia²³.

Hoy en el siglo XXI vivimos en sociedades y Estados neoliberales globalizados. El neoliberalismo es una teoría geopolítica de dominación y no sólo es una estructura económica sino un esquema integral que conjuga la violencia política, militar, ideológica, jurídica y estatal, para que las transformaciones estructurales que se promueven a nivel nacional y global pongan a las anteriores variables de su lado, con el propósito de modificar en beneficio de las clases dominantes los elementos que conforman la

21 Díaz, Elías, “La universalización de la democracia”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Editorial Sistema, Madrid, 2003, pp. 439-459.

22 Diamond, Larry, Developing, *Democracy Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

23 Przeworski, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en Shapiro Ian, y Hacker-Cordón, Casiano, *Democracy's Value*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 23-55.

convivencia social de la nueva forma de dominación política²⁴. El neoliberalismo globalizador es entonces no sólo una herramienta de la geopolítica sino que es la manera contemporánea en la que se realizan las vías de la geopolítica.

En el plano sociológico, las sociedades no han pasado a la acción colectiva. La democracia social, al igual que la democracia económica, no ha sido una realidad al interior de los Estados. La propiedad, el contrato, las formas establecidas de desigualdad social, etcétera, se expresan como un ámbito diferenciado del sistema político. Son instituciones que se aceptaban acríticamente por distintos sectores sociales –salvo algunas excepciones de lo que se llamó la contracultura en el siglo xx, por ejemplo-, no se cuestionan ampliamente y, formaban parte de lo que los ciudadanos estiman su vida personal o íntima, la que está separada de la esfera pública y que no es susceptible de deliberación y de movilización política. Las relaciones sociales no se democratizaron con suficiencia en el siglo xx ni en el xxi lo están haciendo. No se promovieron sociedades más comunitarias, de respaldo y apoyo mutuo entre sus miembros, sino que se ahondó el individualismo y el particularismo, bajo la fiebre de las sociedades del ocio, del consumo y, del espectáculo²⁵.

Las distintas modalidades de democracia: participativa, directa, deliberativa y comunitaria son una alternativa, no sustitutiva, pero sí complementaria a la democracia representativa, la que también debe ser regenerada. Respecto a las formas en que se puede ejercer la soberanía es preciso reconocer que ésta se puede realizar mediante todas las modalidades: democracia representativa, participativa, deliberativa, directa y comunitaria. El análisis de la democracia, en la teoría del Estado constitucional, es muy débil e insuficiente. Algunos de sus autores, casi todos, se quedan en los márgenes la democracia liberal representativa -cuando mucho estudiando sus imperfecciones-. No se atreven a postular formas de democracia directa, participativa y deliberativa radical o formas de democracia comunitaria.

24 Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007; Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004; Harvey, David, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal, 2012; y, Harvey, David, *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2014.

25 Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza editorial 1981.

Si no corregimos lo que se denomina en América Latina democracias delegativas, no tendremos democracias de calidad, aunque las “democracias” delegativas lleven a cabo elecciones relativamente limpias, y los partidos, el parlamento y la prensa gocen de libertad, y las cortes bloqueen políticas anticonstitucionales. Si en la práctica los ciudadanos no son tratados como personas, si delegan en otros las decisiones, si sólo participan en el momento en que votan y después no tienen oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes una vez electos, y si, además, los órganos que deben realizar el control horizontal no funcionan debidamente habrá una deslegitimación del sistema²⁶. Por ello debe ser potenciada la participación tanto con mecanismos de democracia directa y con fórmulas como las descritas por Boaventura de Sousa Santos o Avritzer, entre otros. Se debe asumir que los ciudadanos deben tener la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus necesidades y requerimientos, y sólo los ciudadanos son capaces de hacerlo, y saben más que los gobernantes acerca de sus necesidades. La participación y con ella la revocación de mandato es, por tanto, un correctivo a las deficiencias de la democracia representativa tradicional.

En muchos países de democracia representativa el sistema político permite la concentración en pocas manos de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política de las naciones. Las concesiones para acceder a los medios se conceden a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los concesionarios tienen los medios de comunicación no proporcionan información plural a la sociedad y se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. El sistema, por tanto, no garantiza plenamente el derecho a la información, y por ello no puede considerarse democrático.

Otra vía de manipulación del sistema político representativo se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros, y una vez que

26 O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, in *Journal of Democracy* 5, n. 1, 1994.

el candidato accede al cargo público, éste pasa a representar en el Congreso o en otras instancias públicas, los intereses del financiador²⁷ pero no de los ciudadanos. Como dice Ian Shapiro al referirse a la democracia estadounidense, el sistema competitivo shumpeteriano ha sido sustituido por el papel del dinero que desplaza la competencia de los votos por la competencia por las aportaciones y gastos de campaña, por las bajas tasas de renovación entre los cargos políticos, por el dominio bipartidista de las instituciones electorales y por un modelo que en el fondo es anticompetitivo y antipluralista²⁸.

Un instrumento más de manipulación del sistema político representativo se ejerce a través del cabildeo en el Congreso o en otras instancias de poder: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera permanente el diseño de las políticas públicas o de la legislación. En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos —es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales—; la integración de los órganos electorales de acuerdo a los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos²⁹.

Los anteriores rasgos deficitarios de la democracia representativa y otros más persisten en muchos países, lo que desde nuestro punto de vista significa que la democracia representativa debe ser transformada integralmente para que la política logre vincular al ciudadano con el gobernante. Así como ahora funciona la democracia representativa, con sus altos niveles de corrupción e impunidad, es evidente

27 Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *Citizens United* contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese Tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas —financiamiento privado sin topes en las aportaciones— para que las grandes empresas y sindicatos ejercieran su “libertad de expresión”.

28 Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, ediciones Belllterra, 2005, p. 207.

29 Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.

que no sirve a los fines que idearon sus creadores cuando la formularon y creyeron empezar a practicarla.

ALGUNOS DEBATES JURÍDICOS SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Sobre la asfixia presupuestal del INE. En México, el procedimiento para revocar-ratificar el mandato del presidente López Obrador ha producido fuertes discusiones políticas y jurídicas. Una de las más importantes es si los derechos humanos dependen para su ejercicio de recursos económicos. La teoría contemporánea de los derechos humanos la rechaza, -por ejemplo, Luigi Ferrajoli en su obra “Los fundamentos de los derechos fundamentales”³⁰- porque los derechos humanos aún los más costosos se pueden realizar progresivamente como indica el párrafo tercero del artículo primero de nuestra Constitución. Esa concepción de vincular a los derechos humanos con los recursos que se dispongan en las finanzas públicas es análoga “mutatis mutandis” a la que fue sostenida por Hans Kelsen cuando el autor vienés confería naturaleza jurídica plena solamente a las normas que venían respaldadas por una sanción. Hoy sabemos que las normas más importantes de un sistema jurídico como las constitucionales y convencionales no traen aparejada la amenaza de sanción.

Vincular la existencia o realización de los derechos humanos a los recursos económicos existentes implica negarlos, en este caso, negar que el derecho a la revocación de mandato es un derecho humano, y entraña además pensar en los derechos humanos en clave asistencialista en donde ciertos derechos humanos son derechos de segunda porque no se pueden cumplir igual como los que no cuestan. Afirmar que los derechos se satisfacen hasta donde llegan las finanzas públicas, implica además eludir las obligaciones de los poderes formales y fácticos con los derechos humanos³¹.

La Constitución italiana de 22 de diciembre de 1947 dispone en su artículo 3 lo siguiente: “Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales

30 Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2009.

31 Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM-editorial Flores, 2016.

ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”.

El artículo 9.2 de la Constitución española de 1978 señala: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Los principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de junio de 1986, establecen dentro de sus principios interpretativos, que los Estados Partes -México lo es- utilizarán todos los medios apropiados a nivel nacional, incluyendo medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales y educacionales, coherentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir sus obligaciones bajo el Pacto y, agregan que lograr progresivamente los derechos no implica que los Estados puedan aplazarlos indefinidamente, pues se debe asegurar la efectividad de los derechos. Esto significa que se deben utilizar todos los recursos financieros y de otro tipo, dentro de la sociedad concreta y de las instituciones, y hasta el máximo de lo que se disponga para lograr la plenitud de los derechos.

Lo anterior quiere decir, en tanto que los principios de Limburgo forman parte del derecho mexicano, según el párrafo primero de la Constitución de la República, que se deben utilizar todos los medios –legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales, educacionales, etcétera- para cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que las del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Principios de Siracusa de 24 de agosto de 1984). La progresividad no implica aplazar la efectividad de los

derechos humanos. Cada sociedad e institución debe desarrollar y generar los recursos y medidas necesarios para satisfacer los derechos.

Es decir, en los términos del artículo 3 de la Constitución italiana, es obligación de las instituciones del Estado suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitan de hecho la libertad y la igualdad de las personas. Y, de acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución española las autoridades deben remover los obstáculos que impiden o dificultan la plenitud de los derechos humanos.

Lo anterior significa que la autoridad competente en México para organizar la revocación de mandato -el INE- debía tomar todas las medidas que fueren necesarias para que el ejercicio de la revocación de mandato fuese una realidad -instalando, por ejemplo, el 100% de las casillas-. No puede pretextar insuficiencia de recursos o cualquier otro obstáculo administrativo o técnico para no realizar la revocación o cumplir con ella sólo a medias. Si lo hace, estaría violando los derechos humanos de las personas y contradiciendo sus fines institucionales.

La intromisión del gobierno en la autonomía presupuestal del INE. Esta crítica es falsa, jamás el gobierno o MORENA determinaron el presupuesto del INE para la revocación de mandato, formalmente fue la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución. Si lo hubieran hecho, seguramente se hubiesen instalado el 100% de las casillas y el ejercicio se hubiese difundido ampliamente en la sociedad. Lo que el gobierno demostró, con los ejemplos que expuso públicamente, es que existían vías administrativas y presupuestales que la autoridad electoral podía explorar para generar los recursos necesarios para realizar plenamente y conforme a la ley el procedimiento de revocación de mandato. Como todo mundo sabe el INE nunca ha querido sujetarse a las reglas de austeridad republicana de este gobierno. Los consejeros electorales y los funcionarios de primer nivel de la autoridad electoral conservan privilegios que no tienen los servidores públicos de la administración pública federal. El INE cuenta con fideicomisos que albergan recursos millonarios que bien pudieron dar legalmente por terminados para destinar esos recursos al procedimiento de revocación de mandato, pues lo más importante desde una concepción jurídica, consiste en que la autoridad

electoral cumpla con los fines constitucionales y legales que el ordenamiento jurídico le establece, sobre todo cuando se trata de derechos humanos. El INE pudo haber hecho esfuerzos presupuestales para generar mayores ahorros y, pudieron también realizar, al menos en las zonas urbanas, el procedimiento de revocación de mandato a través de urnas electrónicas para que el ejercicio fuese menos costoso. Nada de lo anterior realizaron.

Además, indebidamente pretendieron que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les proporcionase recursos adicionales. ¿Debía ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que otorgara los recursos para que se realice a plenitud la revocación de mandato?, mi respuesta es negativa. De acuerdo al artículo 126 de la Constitución, sólo por ley del Congreso se puede autorizar gasto adicional que no esté comprendido en el presupuesto. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente – principalmente los artículos 19, 20, 21, 46, 57, 58, 59 y 61 de esa Ley- como la legislación previa en la materia, han previsto, desde nuestro punto de vista, al margen de la Constitución, supuestos para las adecuaciones presupuestales³². El artículo 126 de la Constitución es muy claro, es el Congreso de la Unión por medio de ley, y no la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el que debería autorizar, si es que faltaran, los recursos para la revocación del mandato, asumiendo que el INE hizo previamente un ejercicio serio y públicamente demostrable en ese sentido.

Las imputaciones a los consejeros por suspender el procedimiento de revocación de mandato. De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 29 de la Constitución, los derechos políticos no se pueden suspender ni en la situación constitucional más extrema que es la declaratoria de suspensión de derechos y garantías -de ahí la gravedad de las conductas de los seis consejeros electorales que votaron por ello-. Jamás los derechos humanos que enlista el párrafo segundo del artículo 29 constitucional pueden suspenderse, no lo puede hacer el INE, ni el Congreso, ni el presidente de la República, ni ninguna autoridad y/o persona. Una decisión de ese calibre implica el rompimiento absoluto del orden constitucional y, debería dar

32 Cárdenas Gracia, Jaime, “Laband en México y el daño que nos ha hecho”, en *COVID 19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia, Vol. I. Marcos normativos*, México-Querétaro, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM e Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2021, pp. 59-81.

lugar al menos al juicio político previsto en el artículo 110 de la Constitución por actualizarse el primer supuesto del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para Carl Schmitt el único que puede decidir sobre el estado de excepción -declaración de suspensión de derechos y garantías- es el soberano. Este estado implica la garantía última del orden del Estado. Los estados de excepción en la concepción autoritaria y totalitaria de Schmitt escapan a la regulación normativa, es más, son el ámbito de la suspensión y eliminación del ordenamiento jurídico, en donde es la política de la institución, la que tiene el poder de decretar el estado de excepción, la que define la situación crítica a través de los medios que se estiman oportunos³³. Desde mi punto de vista, así actuaron los seis consejeros electorales que resolvieron a favor de la suspensión de la revocación de mandato mediante acuerdo del Consejo General de 17 de diciembre de 2021³⁴. Siguieron al jurista nazi Schmitt y se olvidaron de los teóricos del Derecho democrático.

Las irregularidades que cometieron las asociaciones civiles que promovieron la revocación del mandato -las firmas falsas-. Seguramente existieron irregularidades en la recolección de firmas para solicitar el procedimiento de revocación de mandato, pero el propio INE reconoció que a pesar de ello, y de las responsabilidades legales que se pudieran derivar en contra de las personas que las realizaron, con las firmas validadas y autenticadas por la autoridad electoral, se acreditó que se cumplió con el 3% de firmas del listado de electores del padrón electoral en 17 entidades federativas del país, las que eran necesarias constitucionalmente para iniciar el procedimiento de revocación de mandato y, con ello, acatar lo previsto en el artículo 35 fracción IX de la Constitución.

Por tanto, a pesar de la gravedad de esas irregularidades, el requisito se cumplió por las organizaciones sociales convocantes y encargadas de recoger y de presentar las

33 Schmitt, Carl, *Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía (1922) y Teología política II. La liquidación de toda teología política* (1969), Madrid, Trotta, 2009.

34 En una suspensión definitiva de 22 de diciembre de 2021 derivada de una controversia constitucional planteada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados fue modificada por la comisión de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la determinación del INE. La SCJN resolvió impedir que se pospusiera cualquier actividad relacionada con la revocación de mandato.

firmas ante la autoridad electoral. Esas irregularidades como se ha señalado pueden dar lugar a responsabilidades electorales y hasta penales, pero no invalidan, por sí mismas el procedimiento de revocación de mandato porque se satisfizo con el objetivo del 3% de firmas del listado nominal de electores del padrón electoral en 17 entidades federativas. Si no se hubiese satisfecho con este requisito constitucional y legal, la autoridad electoral no hubiese tenido fundamento constitucional y legal para continuar con la organización del procedimiento de revocación de mandato y hubiesen incurrido en responsabilidades de hacerlo. Lo que significa que ese señalamiento de algunos consejeros del INE, con lo grave que es desde el punto de vista de las responsabilidades, no puede obstaculizar un procedimiento de revocación de mandato. En este sentido se debe priorizar la directiva interpretativa constitucional que indica que se debe dar a la Constitución la máxima funcionalidad operativa.

El decreto interpretativo sobre el alcance de las prohibiciones de la propaganda gubernamental. Los errores de las autoridades electorales a este respecto, tanto del INE como del Tribunal Electoral, es no entender la naturaleza jurídica de la revocación de mandato como mecanismo de democracia directa, no electoral-representativo, y no comprender la importancia de la interpretación auténtica.

Sobre lo primero, el párrafo uno del artículo 105 de la Constitución dice que: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”, se olvida que ese precepto está dirigido a la materia electoral, es decir, a los mecanismos de democracia representativa. La democracia directa, deliberativa, y comunitaria, pertenecen a otra dimensión. Su naturaleza no es electoral, sino que constituyen modalidades distintas de democracia que no quedan encuadradas en la democracia representativa-electoral. Por lo tanto, el precepto transcrito del artículo 105 de la Constitución no era aplicable al caso en estudio. Aquí era aplicable, entre otros el argumento a contrario. Éste se expresa con la fórmula latina “ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit” (el legislador ha dicho exactamente lo que pretendía decir; y, en cuanto a lo que no ha dicho, no pretendía decirlo, ya que si hubiese querido decirlo, lo habría dicho). El argumento

a contrario es una forma de interpretación literal o declarativa, pues se basa en hacer una interpretación estricta, y no extensiva de la ley. Quien argumenta a contrario sostiene que donde la ley no dice nada no hay una laguna, sino una norma implícita de contenido opuesto al de la disposición que se está interpretando. De esta suerte el argumento a contrario pone de manifiesto o una norma implícita permisiva o una norma implícita prohibitiva. La primera señala: “Todo lo que no está expresamente prohibido u ordenado está permitido” y, la segunda establece: “Todo lo que no está expresamente permitido está prohibido”.

El argumento a contrario tiene una doble vertiente como lo observa Guastini³⁵. En la primera es un argumento puramente interpretativo que atribuye a las disposiciones su significado literal y excluye los significados que no estén comprendidos textualmente en la disposición. En una segunda vertiente, el argumento a contrario es usado como argumento productivo para formular una nueva norma de carácter implícito. Con la primera vertiente, el argumento a contrario genera lagunas –los significados no previstos textualmente-. Con la segunda vertiente, el argumento a contrario colma la laguna con la formulación de la norma implícita. Es en este último sentido que se dice que el argumento a contrario es una técnica de integración del derecho. Para Guastini, la prohibición que existe en el derecho penal para aplicar la analogía se reduce a la obligación de usar el argumento a contrario de forma productiva, es decir, estimando que existe una norma implícita respecto a las normas imperativas del derecho penal que permiten y no sancionan implícitamente las conductas no reguladas o tipificadas³⁶.

Por lo que ve a las leyes interpretativas, éstas definen el significado que debe atribuírsele a otro texto legal precedente. Se trata de leyes de interpretación auténtica –artículo 72, inciso f) de la Constitución- pues es el legislador el que nos dice cómo

35 Se suelen establecer cinco características de la argumentación a contrario, las que son: 1) Es un argumento que se utiliza como instrumento de la interpretación lingüística o literal; 2) Es un argumento que no se sale del texto al momento de interpretar; 3) Sirve para proponer una interpretación restrictiva; 4) Tiene como condición para su utilización el silencio de la ley; y, 5) Es un argumento que se basa en la voluntad presunta del legislador, es decir, que si el legislador no lo ha regulado es porque no lo ha querido. Escusol Corredor, Ana C y García Marín, María Pilar, “Argumentación analógica y argumentación a contrario”, en Calvo García, Manuel (editor), *Interpretación y argumentación jurídica*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2000, pp. 132-133.

36 Guastini, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 215-216.

ha de entenderse la ley. Generalmente se recurre a las leyes interpretativas cuando el legislador quiere poner punto final a las diferencias que existen sobre la interpretación de una ley entre las autoridades. Se emplean las definiciones legislativas y las leyes interpretativas para reducir la indeterminación o vaguedad de las normas. Se busca reducir el poder de los intérpretes al acotar los significados de las normas. La interpretación auténtica tiene la ventaja sobre la interpretación jurisdiccional y administrativa que proviene de una autoridad que goza de legitimidad democrática de origen porque ha sido electa por el pueblo, en tanto que la interpretación jurisprudencial y administrativa derivan de autoridades que no tienen legitimidad democrática de origen. Si atendemos el contenido del artículo 39 de la Constitución que alude a la soberanía popular, la interpretación auténtica debe prevalecer sobre las otras porque el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.

Las campañas propagandísticas atribuidas al gobierno para promocionar la revocación de mandato. Este asunto fue uno de los más álgidos durante el procedimiento de revocación de mandato. ¿Qué podía o no podían decir y hacer las autoridades en relación a la llamada veda de propaganda gubernamental? Las autoridades electorales de la nación resolvieron asuntos vinculados a la propaganda gubernamental y a la veda durante el procedimiento de revocación de mandato. Desde mi punto de vista, las decisiones electorales incurren en diversas deficiencias. Enuncio algunas de ellas: se interpretan los principios sobre la propaganda gubernamental contenidos en los artículos 35 fracción IX, 7, 41 y 134 de la Constitución y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato como si fuesen reglas que se aplican “todo o nada”; se concretaron jurídicamente esos principios sin realizar un test de proporcionalidad en relación con los derechos a la libertad de expresión, derecho a la información y el derecho a la rendición de cuentas; no se advierte la enorme indeterminación de los principios que restringen a la publicidad gubernamental y la posibilidad de que esa indeterminación, además de generar violación a la certeza jurídica produzca arbitrariedad por parte de las propias autoridades electorales; no se distingue entre propaganda gubernamental contratada y la propaganda gubernamental no contratada; no se toma en cuenta el cambio de relación entre los medios privados y el gobierno

en turno, precisamente porque ha disminuido el flujo de los recursos públicos a los medios privados para comprar publicidad gubernamental; no se han analizado las peculiaridades diferenciadoras de la publicidad gubernamental en procesos electorales y en procesos de democracia directa; y, entre otros, no ha habido un intento por parte de las autoridades electorales para establecer parámetros que armonicen los principios constitucionales en pugna, seguramente porque se aplican mecánicamente precedentes de otra época por parte de las autoridades de la materia, relacionados con la censura previa.

Nuestra Constitución y la legislación secundaria no aludieron a la publicidad gubernamental sino a la propaganda gubernamental. La expresión propaganda tiene una significación peyorativa y antidemocrática. Goebbels ya hacía mención a once principios de la propaganda: 1) Principio de simplificación y del enemigo único. Adoptar una única idea, un único símbolo. Individualizar al adversario en un único enemigo; 2) Principio del método de contagio. Reunir diversos adversarios en una sola categoría o individuo. Los adversarios han de constituirse en una suma individualizada; 3) Principio de la transposición. Cargar sobre el adversario los propios errores o defectos, respondiendo el ataque con el ataque. Si no puedes negar las malas noticias, inventa otras que las distraigan; 4) Principio de la exageración y desfiguración. Convertir cualquier anécdota, por pequeña que sea, en amenaza grave; 5) Principio de la vulgarización. Toda propaganda debe ser popular, adoptando el nivel al menos inteligente de los individuos a los que va dirigida. Cuanto más grande sea la masa a convencer, más pequeño ha de ser el esfuerzo mental a realizar. La capacidad receptiva de las masas es limitada y su comprensión escasa; además, tienen gran facilidad para olvidar; 6) Principio de orquestación. La propaganda debe limitarse a un número pequeño de ideas y repetirlas incansablemente, presentarlas una y otra vez desde diferentes perspectivas, pero siempre convergiendo sobre el mismo concepto. Sin fisuras ni dudas. De aquí viene también la famosa frase: “Si una mentira se repite lo suficiente, acaba por convertirse en verdad”; 7) Principio de renovación. Hay que emitir constantemente informaciones y argumentos nuevos a un ritmo tal que, cuando el adversario responda, el público esté ya interesado en otra cosa. Las respuestas del

adversario nunca han de poder contrarrestar el nivel creciente de acusaciones; 8) Principio de la verosimilitud. Construir argumentos a partir de fuentes diversas, a través de los llamados globos sonda o de informaciones fragmentarias; 9) Principio de silenciación. Acallar las cuestiones sobre las que no se tienen argumentos y disimular las noticias que favorecen el adversario, también contraprogramando con la ayuda de medios de comunicación afines; 10) Principio de la transfusión. Por regla general, la propaganda opera siempre a partir de un sustrato preexistente, ya sea una mitología nacional o un complejo de odios y prejuicios tradicionales. Se trata de difundir argumentos que puedan arraigar en actitudes primitivas. Principio de la unanimidad. Llegar a convencer a mucha gente de que piensa “como todo el mundo”, creando una falsa impresión de unanimidad³⁷.

La propaganda gubernamental en el pasado reciente -sexenios previos- se realizaba mediante la contratación millonaria de espacios en los medios de comunicación para violar los principios de equidad electoral, y con ello, violentar los derechos a la información y la libertad de expresión. Los principios constitucionales sobre propaganda gubernamental previstos en el párrafo octavo del artículo 134 y 41 constitucionales, repetidos en la legislación electoral y ahora en la de revocación de mandato, nacieron en contra de esa propaganda comprada y se olvidaron de establecer parámetros que brindarían certeza sobre lo qué se puede informar por parte de los gobiernos. La preocupación legislativa y jurisprudencial era contener el gasto millonario en la materia, y por eso no se atendieron con suficiencia los temas sobre lo qué puede o no informar un gobierno durante una campaña electoral o, durante el periodo de veda en el procedimiento de revocación de mandato.

El marco jurídico que se debe plantear, discutir y aprobar debe ser uno que se ocupe de la publicidad gubernamental y su relación con la equidad y neutralidad en los procesos electorales y en los procedimientos de democracia directa-participativa, pero no sólo. Es fundamental que la contratación de publicidad gubernamental no sea un instrumento de control del gobierno para acallar voces críticas, y con ello permita

37 http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once_principios_de_la_propaganda.htm. En esta misma tesitura ver el clásico de: Bernays, Edward, *Propaganda. Cómo manipular la opinión en democracia*, Buenos Aires, Editorial Melusina, Libros del Zorzal, 2016.

indirecta e indebidamente a la autoridad limitar las libertades de expresión y el derecho a la información, como muchas veces ha sido nuestro caso.

En este gobierno, la propaganda gubernamental no se realiza como en el pasado, a través de una millonaria contratación pública en medios privados electrónicos y digitales, muchas veces encubierta y opaca, sino mediante conferencias de prensa matutinas -mañaneras- y a través de los medios electrónicos de comunicación pública, además del uso de las redes sociales. Ha disminuido sensiblemente en este sexenio el presupuesto para propaganda gubernamental contratada.

La relación medios, Estado y sociedad nunca ha sido en México democrática³⁸, por el contrario, hemos vivido en México una dictadura mediática: los medios impresos, digitales y electrónicos reproducían los puntos de vista de los gobiernos del pasado y de los sectores dominantes-hegemónicos, y no había existido ningún pluralismo de medios ni en los medios³⁹. En este sexenio, ante la disminución sensible en el gasto de propaganda gubernamental contratada, los medios privados de comunicación, de aliados del gobierno se han transformado en sus adversarios, tal vez, en sus únicos adversarios reales, y reclaman los principios del pluralismo y del derecho a la información, lo que antes no practicaban en términos generales.

Los operadores políticos y mediáticos, hoy en día, opuestos al gobierno en turno, de manera dolosa, con alevosía, premeditación y ventaja, han avasallado a sectores sociales mayoritarios. Han impuesto las supuestas reglas de la deliberación pública en su beneficio para que sólo las voces y posiciones dominantes prevalezcan –las de los poderes fácticos que desean regresar a la situación previa a la de este gobierno- y, de manera intencionada han presentado esa interpretación de la realidad como la realidad misma. Los críticos al actual gobierno sostienen, por su parte, que el gobierno en turno emplea la propaganda a su disposición -principalmente- las mañaneras para apuntalar el proyecto de la Cuarta Transformación, lo que desde luego es verdad.

38 Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coordinadores), *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

39 Sobre las posibilidades de una nueva relación medios-gobierno véase: Sosa Plata, Gabriel, "Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019", en *SinEmbargo*, 1 de enero de 2019.

Con motivo del procedimiento de revocación de mandato en curso, el INE emitió el **“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la Convocatoria para el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2022 que en la parte conducente señala: **“Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil”**.

El Acuerdo citado que repite, sin añadir nada, el contenido del artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, menoscaba los siguientes principios y derechos humanos:

1. Viola el artículo 41 constitucional porque no proporciona certeza. Repite el contenido gramatical de la Constitución y de la ley -no se preocupa por realizar una interpretación sistemática ni funcional y mucho menos conforme al artículo 1 de la Constitución, respecto a la prohibición de difusión de la propaganda gubernamental. No desarrolla parámetros normativos para precisar los conceptos indeterminados que prohíben la difusión de la propaganda gubernamental. Ni siquiera precisa qué debe entenderse por propaganda gubernamental -Amparo en revisión 308/2020 dictado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de septiembre de 2021-.
2. Infringe los artículos 6 y 7 de la Constitución, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de libertad de expresión, derecho a la información, y prohibición de la censura previa.

3. Limita el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución por no precisar en el acto de aplicación -el Acuerdo mismo- los contornos de lo que es y no es la propaganda gubernamental, y lo que es y no es, la difusión de la misma-.
4. Trastoca los principios de equidad y neutralidad que deben orientar la información que difunden las instituciones públicas. El Acuerdo establece en su parte conducente prohibiciones indeterminadas respecto a la difusión de la propaganda gubernamental, lo que constituye una violación al principio de certeza recogido en el artículo 41 de la Constitución. El Consejo General del INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debieron determinar en parámetros las normas infra legales que detallaran el alcance del artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Sobre la primera cuestión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en revisión 308/2020 el 8 de septiembre de 2021, declaró inconstitucionales e inconventionales preceptos de la Ley General de Comunicación Social porque esa legislación no previó “un entramado normativo suficientemente preciso, con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los órganos de gobierno que ahí mismo se precisan”. En el mismo sentido, acerca de la necesaria determinación de los principios sobre publicidad gubernamental contenidos en la Constitución o en las leyes, se ha pronunciado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los “Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión”.

Las prohibiciones a la difusión de la publicidad gubernamental no podrían servir para:

1. Afectar de modo indirecto la libertad de expresión en una sociedad;
2. Reducir los niveles de deliberación pública en la sociedad, del derecho a la información y de la rendición de cuentas;
3. Emplear las prohibiciones a la publicidad gubernamental para promover la opacidad en la gestión pública;

4. Utilizar esas prohibiciones indeterminadas para tratar discriminatoriamente a segmentos de la población;
5. O, darle, a las prohibiciones genéricas de difusión de la propaganda gubernamental un carácter absoluto y tajante, sin ponderación alguna, para menoscabar los derechos humanos de la parte dogmática o los principios de la parte orgánica de una Constitución.

En el caso del Acuerdo del Consejo General del INE de 7 de febrero de 2022, éste no delimitó con precisión lo siguiente:

1. ¿Qué es y qué no es la propaganda gubernamental prohibida?
2. Si toda información gubernamental pública es propaganda gubernamental, aunque no sea contratada en medios privados de comunicación social.
3. Los parámetros para auxiliar en la ponderación entre las prohibiciones de difusión de la propaganda gubernamental y los derechos a la libertad de expresión, derecho a la información, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros.
4. Los parámetros para armonizar las prohibiciones de difusión de la propaganda gubernamental con los derechos humanos a la libertad de expresión y derecho a la información.
5. Los parámetros específicos sobre prohibición de la difusión de propaganda gubernamental en un procedimiento de revocación de mandato y su distinción con las reglas de prohibición de difusión de propaganda gubernamental en los procesos electorales de democracia representativa.
6. La distinción entre propaganda gubernamental contratada y no contratada, difundida en medios públicos y/o en medios privados.
7. Los parámetros sobre la difusión de la propaganda gubernamental en conferencias de prensa, sobre todo, en nuestro caso, en donde existen conferencias de prensa diarias por parte del Presidente de la República, y no se sabe con precisión qué se debe y qué no se debe difundir en ellas: ¿Cómo deben comprenderse y qué alcance deben tener los derechos y

obligaciones del C. Presidente de la República relacionados con la libertad de expresión para ejercer su encargo, el derecho a la información que debe garantizar a los mexicanos sobre los asuntos públicos, la rendición de cuentas que debe proporcionar para fundar y motivar sus decisiones ante la sociedad, la transparencia de la que debe estar revestida su función pública, el acceso a la información a los mexicanos sobre los asuntos del gobierno, y otros, que son inherentes al ejercicio de las competencias presidenciales con los principios normativos indeterminados que prohíben la propaganda gubernamental?

8. Los parámetros sobre la prohibición de la propaganda gubernamental y las competencias de los gobernantes. En el caso del presidente de la República, respecto a las competencias que le confiere el artículo 89 constitucional y otras normas constitucionales y legales.
9. Los parámetros sobre las actividades públicas de los gobernantes, como las giras, y la prohibición de difusión de la propaganda gubernamental.
10. Los parámetros sobre prohibición de la difusión de propaganda gubernamental respecto a las obras o proyectos fundamentales de un gobierno que toda la sociedad conoce de antemano. ¿Significa la prohibición de difusión de propaganda gubernamental una veda informativa absoluta o una relativa?

El Acuerdo del INE, en su parte conducente, produce perplejidad, y denota una indeterminación que no brinda certeza en los términos del artículo 41 constitucional.

En cuanto a la segunda cuestión que es posiblemente violatoria de derechos humanos y de principios constitucionales y convencionales relacionados con la libertad de expresión, los derechos a la información y a la deliberación, la rendición de cuentas, entre otros, cabe señalar que la indeterminación jurídica de la parte conducente del Acuerdo, y la ausencia de realización de un test de proporcionalidad por parte del Consejo General del INE, inhiben la libertad de expresión de los servidores públicos, y con ello, se puede afectar el derecho a la información y las obligaciones de transparencia y a la rendición de cuentas de los gobiernos. Tiempo atrás, Thomas Jefferson afirmó que, si tuviera que elegir entre un gobierno sin periódicos o periódicos sin un gobierno, no dudaría un instante en preferir esto último (Carta al coronel Edward Carrington,

del 16 de enero de 1787). ¿Por qué?, porque la libertad de expresión y el derecho a la información tienen un valor preferente a otros derechos y libertades. Son el fundamento de otros derechos y libertades. Son, como dice una sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, el balón de oxígeno de la democracia (Sullivan Vs. New York Times). Por eso, la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos prohíbe que los derechos a la libertad de expresión y a la información sean regulados mediante ley. Una ley que regule el derecho al derecho a la información en los Estados Unidos sería impensable y, contraria a la primera enmienda de la Constitución de ese país⁴⁰.

Todos los principios de las declaraciones y tratados que ha firmado México exigen un derecho a la información amplísimo, que en México la Constitución reconoce como el principio de “máxima publicidad”. Por ejemplo, en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU sólo se establecen dos límites al derecho a la información: 1) El respeto a los derechos y la reputación de los demás; y, 2) La protección de la seguridad nacional.

El Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de 1999, indica... **“que las excepciones y limitaciones al derecho a la información deben ser escasas y estrictas “que demuestren perjuicio... y que, en ocasiones, aunque la información sea reservada y aunque sea privada, si ésta revela un alto nivel de corrupción dentro del gobierno debe hacerse pública”⁴¹.**

En todas esas normas está presente el principio de “máxima publicidad” contemplado en el artículo 6 de nuestra Constitución que exige elaborar leyes y aprobar actos jurídicos siempre de manera progresiva para optimizar el principio. Las sociedades democráticas se distinguen por su carácter abierto y tolerante, y en ellas, no cabe la entronización definitiva o permanente de un grupo de principios constitucionales sobre y a costa de los demás.

40 Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss. Ver también: Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM, 2004, pp. 289 y ss.

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 1999*, Washington, OEA, pp. 2-65.

El Consejo General del INE debió ponderar en la parte conducente del Acuerdo las prohibiciones de difusión sobre la publicidad gubernamental con los derechos a la libertad de expresión, derecho a la información, derecho a la transparencia en los asuntos públicos y con las obligaciones gubernamentales de rendición de cuentas. La aplicación del principio de proporcionalidad -test de proporcionalidad- está ausente en la parte conducente del Acuerdo del INE. La ponderación es un método interpretativo para solucionar conflictos entre principios constitucionales y convencionales, principalmente para resolver conflictos o colisiones entre derechos fundamentales o, conflictos entre derechos fundamentales y otros principios jurídicos de naturaleza constitucional y/o convencional⁴².

En México es necesario que las autoridades, pero también los medios de comunicación -con fundamento en el artículo 6 de la Constitución y en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos- cumplan cabalmente con el derecho a la información. Este derecho fundamental consiste no sólo en el acceso a la información de las posiciones del gobierno y de los grupos dominantes en la sociedad. El derecho a la información tiene entre otras vertientes: el pluralismo de los medios –que exista una gran cantidad de medios que difundan versiones diversas sobre los problemas nacionales- y en los medios –que se garantice el derecho de los periodistas de cada medio a disentir de la línea editorial o toral del respectivo medio-, el acceso en condiciones de imparcialidad a las concesiones sobre el espacio radioeléctrico, el derecho a recibir información plural y veraz, el derecho de todos los sectores relevantes de la sociedad y de la vida política para participar en la discusión de los asuntos públicos y que éstos se expresen en los medios, el derecho a que la información oficial, que debe ser neutral y equitativa, no constituya una forma de propaganda a favor del gobierno en turno, y, el derecho a que existan autoridades independientes, no derivados de las cuotas de partidos como los actuales, que garanticen la eficacia de los anteriores derechos.

De lo anteriormente expuesto, parece claro que el Consejo General del INE trastocó la Constitución, pues además de menoscabar derechos fundamentales como

42 Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, traducción de Carlos Bernal Pulido, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 66, 2002, pp. 56 y ss.

el de libertad de expresión o el derecho a la información, dejó de fundar y motivar debidamente su Acuerdo en la parte conducente, al obviar la aplicación de un test de proporcionalidad sobre los principios y derechos involucrados.

En cuanto a la tercera posible violación constitucional y convencional, el Acuerdo del INE en su parte conducente no precisó los parámetros normativos que hubiesen permitido a los servidores públicos distinguir y conocer qué tipo de propaganda gubernamental está prohibido difundir. El Acuerdo del INE establece una prohibición absoluta de la difusión de propaganda gubernamental sin incorporar, más allá de lo contemplado en la norma constitucional y legal, matices y lineamientos ciertos, y sin aplicar la prohibición constitucional prevista en la fracción IX.7 del artículo 35 de la ley fundamental en consonancia y armonía con los derechos fundamentales involucrados y que son afectados por la prohibición.

La reforma constitucional electoral de 2007, estableció en sus párrafos sexto, séptimo y, octavo del artículo 134 de la Carta Magna, lo siguiente: “Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

Las anteriores disposiciones constitucionales significan que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado que los obligan a la imparcialidad, a la salvaguarda de la equidad en la competencia y a la neutralidad informativa. A partir de estos principios, los recursos públicos, tanto federales, estatales o municipales,

jamás pueden usarse en la propaganda y publicidad gubernamental para trastocarlos. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad y de imparcialidad, en las relaciones con la oposición. Es decir, debe existir una relación simétrica entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo.

Además, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional, es decir, debe referirse a los fines de cada institución y a la manera de cómo las instituciones se aproximan a esos objetivos. No están permitidos mecanismos mediáticos de manipulación, simulación u ocultamiento. Los instrumentos de comunicación social deben servir para expresar el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales de las autoridades, con el propósito de dar cuenta de información confiable, técnica y verificable, que garanticen los principios de rendición de cuentas y el derecho a la información. Esto es, no se trata de cualquier información institucional, sino de una circunscrita a informar y transparentar las tareas y objetivos de la función pública, sin exageraciones, falsedades u ocultamientos, pues esa información debe responder a los criterios del artículo 6 constitucional en materia de derecho de acceso a la información (por ejemplo, dando cuenta a través de documentos, de la información completa y actualizada de los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos).

La propaganda que difundan las instituciones públicas debe tener fines informativos. Es decir, su propósito no es el de promocionar a los gobiernos en turno. El objetivo es simplemente informar en un tono de neutralidad y de objetividad respecto, en este caso, sobre el cumplimiento de las competencias de la autoridad. La evaluación de la información corresponde a los ciudadanos y no a los gobiernos.

También la propaganda de las instituciones públicas puede tener fines educativos y de orientación social. En el primer caso, los contenidos son de carácter pedagógico, cuidando que en esa enseñanza no se violenten los principios de imparcialidad ni los de equidad. Esto es, sin favorecer a ninguna de las opciones ideológicas del país o, en su defecto, presentando todos los puntos de vista sobre un mismo hecho, fenómeno o acontecimiento histórico, político o científico. En cuanto a la orientación social, se trata de recomendaciones, exhortaciones o consejos a los ciudadanos, para que adopten determinadas conductas referentes a su salud, alimentación, a sus hábitos de

consumo o, a las medidas de protección civil. Esto último debe hacerse, sin infringir los principios de equidad y de imparcialidad.

En el Acuerdo del INE, en su parte conducente, no existió un análisis más o menos pormenorizado sobre los alcances jurídicos de las limitaciones a la propaganda gubernamental contempladas en los artículos 134 párrafo octavo y 35 fracción IX.7 de la Constitución. Se aplicó la Constitución en relación a esos preceptos como si fueran reglas de todo o nada para utilizar la expresión de Ronald Dworkin, y no como principios que están sujetos a la interpretación conforme, ponderada, y razonable en los términos del artículo primero de nuestra norma primordial.

Finalmente, sobre la cuarta violación, los principios que orientan el análisis de la prohibición de la difusión de la propaganda gubernamental son los de equidad y neutralidad. Ellos nos indican el camino que debió seguir la autoridad electoral en el Acuerdo citado, en su parte conducente. Lo que entrañan esos principios es que no se puede usar la propaganda gubernamental o del Estado con finalidades político-electorales. Desde nuestro punto de vista, si la información gubernamental no persigue intencional y dolosamente divulgar un objetivo político-electoral puede y debería difundirse.

El Acuerdo citado viola los principios de equidad y neutralidad en materia de publicidad oficial⁴³. El Acuerdo del Consejo General del INE no contiene, en su parte conducente, parámetros normativos como los siguientes: 1) Reglas claras y precisas de lo qué se debe y no se debe hacer en la materia; 2) No garantiza, ni señala cuáles son los objetivos legítimos de la propaganda gubernamental; 3) No se establecieron mecanismos de transparencia ni de rendición de cuentas; y, 4) Se impide el pluralismo informativo en la propaganda gubernamental.

La propaganda gubernamental legítima, a diferencia de la prohibida, no tiene como finalidad promover productos y servicios con un fin comercial, su propósito es la concientización de la ciudadanía sobre temas de interés común, es un canal entre el gobierno y la sociedad para informarla, a fin de que ésta pueda participar activamente en la toma de decisiones y ejercer plenamente sus derechos. La propaganda gubernamental legítima es para que se rindan cuentas oportunamente a los habitantes sobre los fines

43 Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 7 de marzo de 2011.

de carácter institucional de las autoridades, además de los propósitos informativos, educativos o de orientación social que se deben perseguir.

En este sentido, las normas infra legales que prohíban la difusión de la propaganda gubernamental deben ser plenamente claras y precisas para impedir decisiones arbitrarias en manos de los funcionarios electorales, tal como ha precisado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al emitir los “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”⁴⁴, los que constituyen las bases mínimas para la regulación en la materia.

En conclusión, el Acuerdo del INE de 7 de febrero de 2022, debió establecer parámetros normativos en materia de prohibición de difusión de la propaganda gubernamental para el procedimiento de revocación de mandato en curso. Era necesario ofrecer certeza; reducir la indeterminación jurídica; ponderar la propaganda gubernamental con los derechos a la libertad de expresión, información, y rendición de cuentas; y garantizar imparcialidad y neutralidad política. El Acuerdo del INE no lo hizo. De ahí la confrontación política que ahora existe entre las autoridades electorales y el gobierno federal.

Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento de revocación de mandato. ¿Tiene competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de impugnaciones vinculadas a la revocación de mandato? Desde mi punto de vista caben dos respuestas. Si se considera que la revocación de mandato es un instrumento electoral, de democracia representativa, para ejercer un derecho político, la Corte no tendría competencia según lo prevé el artículo 105 fracción I de nuestra Constitución. Pero, en otra lectura, más conforme con la teoría democrática de nuestros días, y que distingue entre democracia electoral-representativa, democracia directa-participativa-deliberativa, y democracia comunitaria, la Corte tendría plena competencia, pues la revocación de mandato no es parte de las reglas e instituciones electorales y representativas, sino que forma parte de los medios de democracia directa y participativa que están reconocidos en nuestra Constitución: la iniciativa legislativa

44 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011, párrafo 33.

ciudadana, el derecho de consulta, las candidaturas independientes y la revocación de mandato. En todo caso, la respuesta a esta interrogante está abierta, y desde mi punto de vista, los tribunales deben actuar para garantizar los derechos humanos en la mayor medida posible. La competencia, como señalan teóricos europeos como Riccardo Guastini y Ródenas Calatayud, es una categoría autónoma de la validez formal y material, que implica atender al menos tres supuestos: la existencia real de una colisión de principios o normas; el colapso de la institución competente porque la otra atenta contra sus fines y propósitos; y el grado de afectación a los fines de la institución que se sostiene es la competente. Es decir, la competencia no es una categoría jurídica mecánica y absoluta sino flexible y relativa, y lo importante de ella, es que las instituciones tutelen efectiva y realmente los derechos humanos.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene plenas facultades para conocer de controversias constitucionales cuando algunas de las autoridades legitimadas como es la Cámara de Diputados estiman que se ha violado total o parcialmente su ámbito competencial, por ejemplo, cuando seis consejeros electorales del INE, suspendieron el derecho político a la revocación de mandato pretextando falta de recursos. Tampoco cuando las autoridades electorales -el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- le ha negado al Congreso en contra de sus competencias de interpretación auténtica emitir decretos interpretativos en contra de lo previsto en el artículo 72 f) de la Constitución porque desde el punto de vista de la autoridad electoral ello violentaba el precepto alojado en un párrafo del artículo 105 de la Constitución que señala: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”, olvidándose que ese precepto está dirigido a la materia electoral, es decir, a los mecanismos de democracia representativa, pero no a los de democracia directa, deliberativa, y comunitaria, que pertenecen a otra dimensión.

La intervención de los partidos -MORENA- en el procedimiento de revocación de mandato. Este argumento expresa que solamente las autoridades electorales y los ciudadanos pueden promocionar la revocación de mandato, y no se

puede contratar propaganda en radio y televisión por nadie, excepto por las autoridades electorales, tal como lo establece el artículo 35 fracción IX.7 de la Constitución. Sin embargo, en todos los casos que se realice una imputación de ese tipo, se debe demostrar que los partidos o personas usaron recursos públicos con propósitos propagandísticos. De una lectura sistemática a la porción normativa indicada, la propaganda a la que se alude es la propaganda contratada en medios privados de comunicación, y no a otras informaciones que tienen relación con la libertad de expresión, la rendición de cuentas o el derecho a la información. De entenderse la propaganda como cualquier información se vulnera la libertad de expresión, el derecho a la información y la rendición de cuentas, sobre todo cuando no se demuestra el uso de recursos públicos ni se hace un test de proporcionalidad como hemos indicado anteriormente. Además, el artículo 32 párrafo último de la Ley Federal de Revocación de Mandato permite que los partidos hagan difusión de la revocación sin utilizar recursos del financiamiento público y/o privado.

Violación a la neutralidad del gobierno, pues éste estimuló la revocación de mandato. Como ya hemos señalado, entre los principios que orientan el análisis de la prohibición de la difusión de la propaganda gubernamental son los de equidad y neutralidad. Lo que entrañan esos principios es que no se puede usar la propaganda gubernamental o del Estado con finalidades político-electorales. Desde nuestro punto de vista, si la información gubernamental, no es contratada en medios privados de comunicación, ni persigue intencional y dolosamente divulgar un objetivo político-electoral puede y debería difundirse.

El Acuerdo del Consejo General del INE, de 7 de febrero de 2022, es el que viola los principios de equidad y neutralidad en materia de publicidad oficial⁴⁵, dado que no contiene, en su parte conducente, parámetros normativos como los siguientes: 1) Reglas claras y precisas de lo qué se debe y no se debe hacer en la materia; 2) No garantiza, ni señala cuáles son los objetivos legítimos de la propaganda gubernamental; 3) No se establecieron

45 Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 7 de marzo de 2011.

mecanismos de transparencia ni de rendición de cuentas; y, 4) Se impide el pluralismo informativo en la propaganda gubernamental.

La propaganda gubernamental legítima, a diferencia de la prohibida, no tiene como finalidad promover productos y servicios con un fin comercial, su propósito es la concientización de la ciudadanía sobre temas de interés común, es un canal entre el gobierno y la sociedad para informarla, a fin de que ésta pueda participar activamente en la toma de decisiones y ejercer plenamente sus derechos. La propaganda gubernamental legítima es para que se rindan cuentas oportunamente a los habitantes sobre los fines de carácter institucional de las autoridades, además de los propósitos informativos, educativos o de orientación social que se deben perseguir.

Las deficiencias legislativas de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

En esta parte coincido con la crítica. Después del primer ejercicio de revocación de mandato es necesario revisar todo el entramado constitucional y legal para que este derecho de democracia directa empodere a los ciudadanos. También debe aclararse en la ley que no se trata de un derecho electoral, y que, por tanto, sus bases y procedimientos, deben ser los de la democracia directa y no los de la democracia representativa. Más allá de la mala fe que existió por parte de algunas autoridades electorales, muchas de las discusiones que se produjeron obedecieron a no entender que la revocación de mandato es de naturaleza distinta a los instrumentos de democracia electoral. Al haber empleado el argumento analógico para confundir la revocación de mandato con un ejercicio de democracia electoral se tuvieron las consecuencias que todos pudimos observar durante la tramitación de este derecho fundamental.

CONCLUSIONES

Según Serrafiero y Eberhardt, la revocación del mandato resuelve el problema de rigidez de los sistemas presidenciales y tiene frente a la crisis de la democracia representativa de carácter presidencial estas cualidades⁴⁶:

46 Serrafiero, M.D. y Eberhardt, M.L., “Presidencialismo y revocatoria de mandato en América Latina”, en *Política y Sociedad*, Madrid, Ediciones Complutense, 54(2), 2017, pp. 518-519.

1. Constituye un mecanismo de participación que permite a cada ciudadano expresar, a través del ejercicio del voto en un referéndum vinculante, su disconformidad o no con el presidente elegido democráticamente.
2. Es un mecanismo de control de los representantes que incentiva a la población a monitorear la gestión de los mandatarios durante la mayor parte de su periodo.
3. Flexibiliza el mandato fijo de los funcionarios electos, los que pueden resultar destituidos por el voto en referéndum de la ciudadanía a solicitud de ésta, antes de la fecha de expiración normal prevista para su periodo.
4. Puede ser un mecanismo útil para moderar o suavizar una situación de hiperpresidencialismo o excesiva concentración de facultades en el Ejecutivo a expensas de los otros poderes.
5. Funciona como un dispositivo de accountability vertical societal, cuya existencia y disponibilidad en manos del ciudadano mantendría a los gobernantes en situación, necesidad o conveniencia, de rendir cuentas de sus acciones y omisiones a los gobernados.
6. Modifica la concepción y ejercicio de la representación moderna, basada en la confianza del mandante respecto de los mandatarios. A diferencia de épocas pasadas, en las que las consecuencias de las decisiones políticas solo se juzgaban electoralmente al final del mandato, la revocatoria habilita la posibilidad de castigar las conductas de los representantes durante la mayor parte de su periodo. Si el gobernante incumple sus promesas de campaña podemos entender a la revocación de mandato como una suerte de mandato imperativo.
7. Sirve como una vía de resolución a las crisis institucionales, ya que permite la destitución anticipada de un mandatario por parte de la población. Ello evita la ruptura del régimen presidencial y el quiebre de la democracia.
8. Es en fin un instrumento de democratización del régimen presidencial. Los ciudadanos ponen y quitan a través del voto.

También existen críticas a la introducción de la revocación de mandato. Se dice por ejemplo, lo siguiente: 1) Es un instrumento que favorece la inestabilidad política y la ingobernabilidad, pues la oposición puede usar la figura mediante la manipulación de los medios y con ello de los votantes para destituir anticipadamente a un Presidente; 2) El Presidente de la República durante los primeros años de su mandato no podría tomar medidas impopulares porque perdería la consulta de revocación de mandato; 3) La lucha electoral -los procesos electorales y las campañas- nunca terminarían, continuamente se estarían celebrando elecciones; 4) La revocación de mandato presidencial en donde se ha ejercido -Venezuela y Bolivia- ha constituido un procedimiento plebiscitario de reforzamiento del papel del Presidente de la República que ha favorecido su popularidad y su permanencia en el poder -es un ensayo de preparación para una futura reelección-; 5) Nunca es un instrumento que se use imparcial y equitativamente, el Presidente de entrada tiene todo el aparato del gobierno y del Estado a su favor; 6) Es un artilugio para reforzar las prerrogativas presidenciales; y, 7) Es un mecanismo populista que potencialmente puede destruir los mecanismos de la democracia liberal -los contrapesos al poder Ejecutivo-.

Respecto a esas críticas que hemos leído en los medios de comunicación nacionales, podemos señalar lo siguiente:

1. Respecto a la primera crítica. Los regímenes presidenciales como lo señaló Linz presentan un problema de rigidez. Si el pueblo votó por un presidente por 6 años tiene que esperar al final del mandato, a pesar de que ese presidente sea corrupto, impopular, ineficiente o ineficaz. La revocación de mandato posibilita la deposición anticipada y democrática del presidente. Es un mecanismo que brinda flexibilidad y permite superar institucionalmente crisis políticas, sociales y económicas. No se produce ingobernabilidad ni inestabilidad porque en una democracia es el voto popular el que garantiza la certeza.
2. Sobre la segunda crítica. Efectivamente, el presidente debe medir las consecuencias de sus decisiones. Si adopta medidas impopulares contra la población y sus derechos, es casi seguro que no ganaría el procedimiento

de revocación de mandato. Si, por ejemplo, durante el periodo de Enrique Peña Nieto hubiese existido la revocación de mandato, es muy probable que la hubiese perdido después de promover el Pacto por México y las antipopulares y neoliberales reformas estructurales.

3. En cuanto a la tercera crítica, es verdad que la revocación de mandato estimulará el interés permanente de los ciudadanos por los asuntos públicos. La lucha política será continua. Sin embargo, ello en sí mismo no es un defecto sino una virtud. El vínculo gobernante-gobernado se estrechará, se acabarán los cheques en blanco y los peores defectos de la democracia delegativa. Desde luego, la introducción de la revocación de mandato obliga a reducir periodos de precampaña, campaña, el dispendio electoral, y desde luego, es imprescindible garantizar el no uso de los recursos gubernamentales por parte del presidente para promover su permanencia en el cargo. Debe quedar salvaguardada en todo momento la equidad electoral y el voto libre e informado de los ciudadanos para que el proceso de revocación de mandato sea democrático.
4. Para la cuarta crítica digo que, como cualquier ejercicio democrático, la revocación de mandato puede deponer a un presidente impopular pero también puede catapultarlo. En este último caso, el sistema constitucional debe mantener la fortaleza de sus instituciones de contrapeso.
5. La quinta crítica es de gran trascendencia. El tema constitucional más importante relacionado con la revocación de mandato es la garantía de la equidad en la lucha entre el presidente y los opositores a que permanezca en el encargo. Por eso, sugiero que se prohíban las campañas para este procedimiento y, que el presidente y los opositores sólo tengan acceso en igualdad de circunstancias a los tiempos del Estado de radio y televisión para exponer sus puntos de vista. De esta suerte se evitan las negativas consecuencias derivadas del empleo del financiamiento público y/o privado.
6. La sexta crítica alude al artilugio para favorecer los privilegios presidenciales. Solo debo decir que ello es posible en sistemas constitucionales débiles. Si

el sistema constitucional es robusto y la sociedad es vigilante del quehacer gubernamental, estamos hablando de un temor infundado.

7. La última crítica que alude al populismo tiene sentido cuando entendemos que el neoliberalismo favorece democracias electorales representativas de baja intensidad donde lo importante no es votado: los tratados internacionales de integración comercial o las reformas constitucionales. En un modelo político que pretende superar y confrontar el neoliberalismo es imprescindible que existan otras modalidades de democracia diferentes a las puramente electorales. En cuanto a México creo que aún no tenemos un populismo triunfante y consolidado. Los rasgos de Andrés Manuel López Obrador no son enteramente populistas por lo siguiente⁴⁷: no aspira a representar a toda la sociedad mexicana, sabe que hay oposición parlamentaria y contrapesos de los otros poderes, que ha llegado al poder debido al hartazgo social propiciado por la corrupción y la desigualdad generada en los gobiernos neoliberales previos, no ha usado el clientelismo para acceder al poder, y no planea ejercer el poder de manera omnímoda. En todo caso, los elementos populistas que existen en la Cuarta Transformación son derivados de la gran corrupción nacional y de la desigualdad propiciada por el modelo neoliberal. Éste ha prohiado una nación cada vez más injusta y dividida. El populismo que promueve Andrés Manuel López Obrador no es antidemocrático, no busca eliminar o socavar las instituciones de la democracia liberal que tienen que ver con la división de poderes, el control del poder y la protección del pluralismo social. Considero que mientras el gobierno de Andrés Manuel López Obrador respete los resultados electorales y acate las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las opiniones críticas de intelectuales como Krauze carecen de fundamento.

Por lo anterior, me parece que debemos aspirar a modalidades de democracia distintas a las de la democracia representativa, lo que no significa que la sustituyamos, o que no nos preocupemos por su perfeccionamiento. Es evidente que la democracia

47 A contrario de lo que piensa Krauze, Enrique, *El pueblo soy yo*, México, editorial Debate, 2018.

representativa no ha sido capaz en el mundo entero de vincular al gobernante con los ciudadanos. Las modalidades de democracia directa, participativa, deliberativa y comunitaria son una vía para lograr ese acercamiento que necesariamente debe redundar en la eficiencia y eficacia del sistema político.

La revocación de mandato inhibe a los gobernantes neoliberales en la aplicación de políticas públicas de ese corte. Ellos sabrían que cualquier medida de promoción del saqueo de los recursos naturales o en contra de los derechos sociales de la población tendría consecuencias para la permanencia del cargo. Con la revocación de mandato optimizamos el principio de soberanía popular, recuperamos el lugar del ciudadano en la vida pública, y abolimos la irresponsabilidad política. Con ello, no sólo fortalecemos un instrumento de democracia directa sino también a la democracia representativa que saldría robustecida.

La revocación de mandato flexibiliza la rigidez en los sistemas presidenciales y sirve como una vía de resolución a las crisis institucionales, ya que permite la destitución anticipada de un mandatario por parte de la población. Ello evita la ruptura del régimen presidencial y el quiebre de la democracia.

Las ventajas de la revocación de mandato al igual que otros mecanismos de democracia directa son evidentes: rompen con el elitismo en la vida política. Y ese es el principal problema para que esa figura y otras de democracia directa se implanten en nuestro país. Históricamente los destinos nacionales han sido dirigidos y administrados por élites, por ello es muy difícil que estas modalidades alternativas de democracia se acepten.

Como casi siempre en México, pensamos en el corto plazo, y no en el mediano o en largo plazo. La oposición a la revocación de mandato es cortoplacista y coyuntural. Exclusivamente se piensa en este presidente y en esta circunstancia, no se está reflexionando seriamente en el futuro constitucional y político.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, traducción de Carlos Bernal Pulido, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 66, 2002.
- Bernays, Edward, *Propaganda. Cómo manipular la opinión en democracia*, Buenos Aires, Editorial Melusina, Libros del Zorzal, 2016.
- Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, editorial Trotta, 2003.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, Flores-UNAM, 2016; y, Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, 2017.
- , “Laband en México y el daño que nos ha hecho”, en *COVID 19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia, Vol. I. Marcos normativos*, México-Querétaro, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM e Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2021.
- , Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, 2017.
- , *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 1999*, Washington, OEA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011.
- Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia” en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003.
- Cronin, Timothy, “The Recall Device”, en *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*, Harvard University Press, 1989.
- De Vega, Pedro, “La democracia como proceso. (Algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José

- Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Díaz, Elías, “La universalización de la democracia”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003.
- Eberhardt, M.L. “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción?”, *Revista Elecciones*, 12 (13), Lima, ONPE, 2014.
- Escusol Corredor, Ana C y García Marín, María Pilar, “Argumentación analógica y argumentación a contrario”, en Calvo García, Manuel (editor), *Interpretación y argumentación jurídica*, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, 2000.
- Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coordinadores), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM, 2004.
- Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2009.
- García Lema, A.M., *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994.
- Guastini, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.
-, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004.
-, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal, 2012.
-, *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2014.
- Krauze, Enrique, *El pueblo soy yo*, México, editorial Debate, 2018.

- Kühnl, Reinhard, “El liberalismo”, en Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1971.
- López, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Kapelusz, 1975.
- Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza editorial 1981.
- Murayama, Ciro, “Diez anomalías electorales que no deben repetirse”, periódico *Reforma*, lunes 11 de abril de 2022.
- Nohlen, Dieter (coordinador), *Diccionario de Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 2006.
- O’Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, in *Journal of Democracy*, 5, n. 1, 1994.
- Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2010.
- Przeworski, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en Shapiro Ian, y Hacker-Cordón, Casiano, *Democracy’s Value*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Resolución dictada en la Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovida por legisladores de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República. Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 2010.
- Schmitt, Carl, *Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía (1922) y Teología política II. La liquidación de toda teología política (1969)*, Madrid, Trotta, 2009.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper, 1962.
- Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, ediciones Bellaterra, 2005.
- Serrafero, M.D. y Eberhardt, M.L., “Presidencialismo y revocatoria de mandato en América Latina”, en *Política y Sociedad*, Madrid, Ediciones Complutense, 54(2), 2017.
- Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Sosa Plata, Gabriel, “Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019”, en *SinEmbargo*, 1 de enero de 2019.

Welp y D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en A. Lissidini,

Páginas web

http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once_principios_de_la_propaganda.htm.