

Medios de Control de la Legitimidad

Means of Legitimacy Control

Salvador Alan FERNÁNDEZ DE LARA GARCÍA*

RESUMEN: A través de un análisis objetivo, se propone la creación doctrinaria de los Medios de Control de la Legitimidad y se desglosan y explican los mecanismos que integran al novedoso concepto aludido. Para ello, se analizan a la legitimidad y a los medios de participación ciudadana; además de que se hace un listado de algunos mecanismos que son considerados como medios de control de la legitimidad, se definen y se explican.

PALABRAS CLAVE: legitimidad; derechos constitucional; ciencia política; medios de control de la legitimidad; gobernabilidad.

ABSTRACT: Through an objective analysis, the doctrinal creation of the Means of Legitimacy Control one is proposed and the mechanisms that integrate the aforementioned novel concept are broken now and explained. For this, legitimacy and means of citizen participation are analyzed; in addition to listing some mechanisms that are considered as means of legitimacy control and they are defined and explained.

KEYWORDS: legitimacy; constitutional law; politic science; means of legitimacy control; governability.

* Licenciado en Derecho y Especialista en Derechos Constitucional con Mención Honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM. Catedrático universitario y Asesor parlamentario. Cámara de Diputados del Estado de México. Contacto: <salvadorfernandezdelara@gmail.com>. Fecha de recepción: 20/05/2020. Fecha de aprobación: 15/10/2020.

I. INTRODUCCIÓN

Legitimidad, democracia y participación ciudadana han sido temas muy frecuentes en las discusiones académicas en el Derecho y en la Ciencia Política. Dichos temas han sido muy estudiados en la última década. En diversas Universidades e Instituciones de Investigación de las Ciencias Sociales han abordado los temas que hemos señalado.

No obstante, dichos debates se han quedado muy escuetos. Muchas veces se confunden temas o se mezclan, sin que exista un motivo o justificación para hacerlo. Por ejemplo, los referéndums y los plebiscitos son generalmente abordados como especies de consulta ciudadana; sin embargo eso no es así y lo trataremos más adelante.

Por otro lado, el presente texto propone el término Medios de Control de la Legitimidad para designar al conjunto de mecanismos, tanto de democracia directa como representativa, que, de una u otra manera, buscan legitimar un gobierno, un acto de autoridad o un representante popular. Y se presente dicho concepto en este texto, porque se cree pertinente ubicar a la legitimidad como algo de suma importancia en los regímenes políticos. Evidentemente, dicho estudio se hace desde la óptica del Derechos Constitucional. Porque debemos de tomar en cuenta que el Derecho Constitucional es política hecha norma jurídica, plasmada en una Constitución y en Normas Constitucionales. Pero en eso ya entraremos más adelante.

A su vez, en este ensayo se ha partido del estudio de la legitimidad; ubicando a esta palabra en los análisis que muchos doctrinarios han elaborado al respecto. Y ya que se ha tratado de explicar con sumo cuidado el término que hemos referido, ya entramos en lo que nosotros entendemos por Medios de Control de la Legitimidad y por qué proponemos ese concepto novedoso.

Al mismo tiempo, aclaramos si los medios de control de la legitimidad es los mismo (o tienen alguna relación) con los meca-

nismos de participación ciudadana que han estado muy en boga, en el mundo académico y político del mundo, desde recientes fechas.

Finalmente, aquí se analizan algunos de los mecanismos que se han reconocido como Medios de Control de la Legitimidad: el sufragio, la consulta ciudadana, el referendo y el plebiscito son algunos de ellos.

Así que es momento de entrar en materia y pedirle a usted, querido lector, que trate de tomar la propuesta jurídico-constitucional que se hace en el presente escrito como una manera genuina de enriquecer al Derecho Constitucional.

II. LA LEGITIMIDAD

Desde la Ciencia Política y el Derecho, muchos científicos sociales han estudiado el tema de la legitimidad; un concepto muy polémico y que contrasta con el de legalidad. Y este término es utilizado, comúnmente, por políticos profesionales de todo el mundo para defender o desprestigiar a un gobierno. Si lo que buscan es ensalzar a un gobierno, los políticos lo señalan como legítimo. Pero, por el contrario, si lo que buscan es menospreciarlo, lo tildan de ilegítimo. Pero, ¿qué es la legitimidad? Obviamente, en este texto, nos estamos refiriendo a la legitimidad política.

Pero antes de adentrarnos más en el tema, debemos de estudiar qué se entiende por *legitimidad*. Pues, según el Diccionario de la Real Academia Española, la legitimidad¹ es “la cualidad de legítimo”. Y si nos vamos a esta última palabra, para el DRAE, legítimo es lo que está “conforme a las leyes”, lo “lícito”, entre otros

¹ No confundir a la legitimidad con la legitimación, que es aquella facultad por la cual las partes dentro de un juicio, tiene acceso a la defensa de un litigio. Es decir, la legitimación se puede entender como una capacidad procesal; por ende, esto es estudiado por la Teoría General del Proceso y no por el Derecho Constitucional.

significados que en nada nos interesa para el estudio de nuestro tema y que tiene que ver con el Derecho de las Sucesiones.

Por su parte, el mismo diccionario, define como legal aquello que está “prescrito por la ley y conforme a ella”, lo “perteneciente a la ley o al derecho” y demás definiciones que no aportan nada a nuestro estudio.

Así, nos podemos percatar que para el Diccionario de la Real Academia Española, legítimo y legal es lo mismo. Por ende, legalidad y legitimidad vendrían a ser palabras sinónimas. Y esto es absolutamente errado. Ahora veremos por qué razón es así.

Entonces, viendo esta errata, debemos de introducirlos a la Ciencia Política y al Derechos Constitucional para poder definir con mayor seguridad a la legitimidad. Porque, queda claro que el concepto de legalidad que es proporcionado por el Diccionario de la Real Academia Española es correcto y estoy seguro que nadie estará en desacuerdo con esta afirmación.

Pues bien, podemos decir que la legitimidad es “el atributo del gobierno que permite que los gobernados reconozcan y admitan su validez y capacidad para imponerles mandatos.”² Es decir, nos estamos refiriendo a un aspecto de carácter enteramente psicológico, porque el gobernado cree o piensa que las personas que representan o encabezan al gobierno, sí deben de estar en esa posición. O sea que podemos decir que este atributo es una creencia. Una idea que está plasmada en la mente de las personas que son gobernadas. Y puede ser que dicho pensamiento esté o no fundado (y eso es algo que nosotros no vamos a discutir en este texto, porque sería meternos en otros horizontes que no pertenecen a la materia estudiada). Pero, el hecho de que un gobierno tenga el atributo de legítimo, necesariamente conlleva beneficios tantos para los detentadores de poder como para los gobernados.

² GARCÍA JURADO, Roberto, “Fundamentos de la Legitimidad”, en *Revista de la Universidad Nacional de México*, México, número 24, Sexta Época, mayo-agosto de 2000, p. 132.

En otras palabras, la legitimidad implica que el sistema político es capaz de producir y conservar la convicción (en la sociedad) de que el gobierno que existe son los más convenientes para la comunidad³ (sea ésta una colonia, municipio, Estado o país). Pero, la sociedad está integrada por un conjunto de personas. La suma de muchos individuos es lo que hace que exista una sociedad o comunidad. Con esto, podemos decir que, para que un gobierno tenga el carácter de legítimo, debe de existir dicha convicción en la totalidad de la sociedad; lo cual es prácticamente imposible. Porque es muy complicado, o absolutamente inviable, que todos los integrantes de una comunidad se pongan de acuerdo para pensar igual sobre algo. Cada individuo piensa y siente diferente a los demás. Así que es absurdo afirmar que todos los millones de seres humanos que integran a una sociedad, puedan llegar a tener la convicción de que su gobierno es el más apropiado. Y como así son las cosas, la Humanidad ha inventado mecanismos que permiten medir si un gobierno es legítimo o no. Estos mecanismos van desde una elección hasta un referéndum o plebiscito. Y si los resultados obtenidos benefician, en más de la mitad del padrón electoral, a cierto proyecto o actor político, los estudiosos afirman que dicho ganador (porque eso termina siendo) cuenta con legitimidad. Es decir, la gran mayoría de los electores creyeron que cierto proyecto político era mejor que los demás que se ofertaban y, por ende, que era el más conveniente para ellos. A esto se le ha llamado *voluntad general o popular*. Y, tal vez, la voluntad popular sea racional o, posiblemente, sea meramente emocional e irracional. Pero no pretendo estudiar eso en este tema.

Así, si los integrantes de un gobierno ganan una elección por menos del cincuenta por ciento del padrón electoral, no se puede hablar de legitimidad y, de hecho, se ha visto que un gobierno con esas características es inestable y muy propicio para ser atacado y hasta derrocado. Es decir, si un gobierno es legítimo, a este le

³ LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial-CONACULTA, 1990, p.40

costará menos trabajo llevar a cabo los actos de gobierno y administración que tienen encomendados; porque, finalmente, la ciudadanía no se opondrá a las políticas públicas instauradas por los detentadores del poder y las acatará de buena gana, sin que exista lugar a utilizar la fuerza para imponerlas. Por el contrario, si un gobierno no cuenta con legitimidad, éste tendrá que utilizar la violencia para lograr que sus mandatos sean cumplidos. Con todo esto que hemos referido, podemos precisar que un gobierno puede ser legal (que haya sido elegido conforme a las normas jurídicas constitucionales y electorales), pero no por ello será legítimo. Por eso, desde el principio se insistió en que ambos conceptos no pueden significar lo mismo.

Asimismo, si un gobierno cuenta con legitimidad o sus acciones cuentan con dicho atributo, podemos afirmar que habrá *governabilidad*, esto es que las personas que son titulares del gobierno, puedan manejar y dirigir el rumbo de una comunidad sin que los habitantes de ese lugar se le opongan. Porque si esa oposición existiere, lo que existiría sería una ingovernabilidad y, por su parte, dicho gobierno sería ilegítimo.⁴ Es decir, “se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo [...], considerando principalmente las dimensiones de la ‘oportunidad’, la ‘efectividad’, la ‘aceptación social’, la ‘eficiencia’ y la ‘coherencia’ de sus decisiones.”⁵ Al hablar aquí de aceptación social, evidentemente nos referimos a legitimidad.

“El enfoque de la gobernabilidad ha sido el supuesto de que un gobierno capaz es suficiente para dirigir por sí mismo a la sociedad, conducirla, coordinarla y, por ende, [ha sido] lógico considerar que la dotación o devolución de capacidades al gobierno

⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*, Instituto Nacional Electoral. México, 2019, P. 30-31.

⁵ FLISFISCH, Ángel, “*Gobernabilidad y consolidación democrática*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, número 3, julio-septiembre de 1988, p.113.

democrático es la condición necesaria y suficiente para poder gobernar.”⁶

Y aunque la legitimidad está estrechamente relacionada con el gobierno (en estricto sentido), también este concepto estará relacionado con los representantes populares que no tengan a su cargo funciones administrativas y de gobierno, pero que se dedican a legislar. Esto conlleva a que un Diputado o Senador también contará con una carga de legitimidad o ilegitimidad y sus acciones también contarán con estos atributos. Pero, por supuesto, en este caso la legitimidad se analizará sólo con respecto al distrito o conglomerado social que representa.

Sin embargo, la legitimidad sólo podrá ser reconocible de forma numérica; es decir, contando los votos que los ciudadanos realizaron hacia tal o cual propuesta política. Porque, finalmente y como ya se mencionó, la legitimidad es una característica psicológica y abstracta. Esto implica que no se puede observar ni es tangible. Porque bien dice el dicho que “cada cabeza es un mundo”. Y, en evidencia, nadie (todavía) puede saber lo que los demás están pensando.

Con todo lo indicado, nos podemos dar cuenta que la palabra legitimidad tiene una connotación implícita de dominación, tal como lo refirió Max Weber. Porque este ilustre doctrinario, “en toda dominación la obediencia está ligada a motivos materiales y afectivos”⁷. Es decir, una persona va a someterse a otra porque ésa cree o siente que así debe ser.

A su vez, Weber define a la dominación como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado

⁶ AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza... op. cit.*, p. 60.

⁷ DEL HIERRO, José Luis. “Legitimidad y Legalidad”, en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, España, número 4, marzo-agosto de 2013, p. 180.

para mandatos específicos”⁸, lo que implica que un gobierno, para tener dominio sobre sus gobernados, debe de lograr que sus órdenes sean acatadas y cumplidas por éstos.

Asimismo, para Weber, la legitimidad podría ser obtenida gracias al carisma del líder político, a la fuerte tradición política que exista en un determinado territorio o a la ley. Con esto último, Max Weber estaría identificando a la legitimidad con la legalidad, lo cual yo considero una errata grave; pues, en pleno siglo XXI, creo difícil que una comunidad pueda aceptar a un líder político por el sólo hecho de que éstas hayan señalado quién debía de ocupar tal o cual cargo público o porque ese líder había llegado al poder al cumplir con los requisitos legales establecidos para ganar una elección.

Como vemos, la legitimidad es una característica indispensable en todo sistema política para que éste pueda tener estabilidad y continuidad. Pues la legitimidad implica aceptación popular. Y los gobiernos son sostenidos por la gente.

III. ¿QUÉ SON LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGITIMIDAD?

Ya que hemos analizado a la legitimidad y todo lo que esta palabra conlleva, es momento de definir lo que se propone como medios de control de la legitimidad.

Pues bien, en Derecho Constitucional existe algo que se conoce como *medios de control de la constitucionalidad*. Este concepto se podría definir de la siguiente manera:

cuando en los textos constitucionales se establece una serie de mecanismos que se encuentran dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido quebrantado, se realiza un ejercicio de inspección a fin de verificar la exacta correspondencia

⁸ WEBER, Max, *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 1964, p. 51.

entre las decisiones o actos [...], o bien el contenido de las normas [...], con lo establecido por las normas constitucionales (parámetro de control), y para el caso de no existir dicha correspondencia, destruir los efectos de los actos irregulares, restableciéndose así, el orden constitucional (y con ello del orden jurídico).⁹

Es decir, a través de un medio de control de la constitucionalidad, se puede verificar que un acto de autoridad (sea judicial, de administración, gobierno o legislativo) haya estado de acuerdo con la ley fundamental y, en caso de que eso no fuese así, se toman las medidas correspondientes para invalidar dicho acto jurídico y, entonces, regresar las cosas al estado que tenían hasta antes de que se hubiese llevado a cabo la violación constitucional.

Sin embargo, dicho significado sólo se ha colocado a manera de referencia; ya que para proponer el término medios de control de la legitimidad, nos basamos en el concepto antes referido.

Así, pues, ahora nos toca definir lo que nosotros entendemos por el concepto propuesto (medios de control de la legitimidad). Pero para llegar a esto, primero debemos de diseccionar el término para ir estudiando sus partes y, luego, unirlo todo para sacar una conclusión general.

El Diccionario de la Real Academia Española nos proporciona varias definiciones sobre medio, pero las que nos interesa para nuestro estudio, son las siguientes: “cosa que puede servir para un determinado fin”, “diligencia o acción conveniente para conseguir algo” y “en el silogismo, razón con que se prueba algo”. Por su parte, el mismo diccionario define al control como “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” y “mando o dispositivo de regulación” (entre otros significados que no nos aportan nada al tema versado).

Si tomamos las definiciones que se han indicado en el párrafo superior, en conjunto con aquella que se hizo de legitimidad y las

⁹ MENDOZA LÓPEZ, Baldomero, *El Control Constitucional de la Omisión Legislativa* (tesis), Director de tesis: Salazar Ugarte, Pedro, UNAM, 2010, P. 48.

unimos en un solo concepto (y, además, analizamos lo que se indicó que eran los medios de control de la legitimidad), podemos entender a los *Medios de Control de la Legitimidad* como un conjunto de medidas adoptadas por los diversos sistemas políticos y constitucionales para comprobar la aprobación popular que existe con respecto a un actor político, sobre cierta política pública o acción gubernamental. A través de éstos, se hace efectiva la participación ciudadana activa e institucionalizada¹⁰.

Asimismo, el punto primordial de la existencia de los Medios de Control de la Legitimidad no sólo será fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; sino hacer visible y de manera numérica el apoyo o respaldo popular con el que cuenta un gobierno, acción gubernativa o representante popular y, de esta manera, fortalecerlos en provecho del bien común. Aunque debemos de reconocer que es un arma de doble filo, porque también éstos pueden ser ocupados por regímenes autocráticos y despóticos para legitimar o fortalecer sus deleznable acciones. O sea, para lograr objetivos egoístas.

Cabe destacar que muchos podrían creer que los medios de control de la legitimidad han sido popularmente conocidos como *Mecanismos de Participación Ciudadana*, popular o del pueblo. Y dichos conceptos aparecen fundamentalizados en diversas Constituciones en el mundo.¹¹ Sin embargo, creemos que no es así, aunque sí hay similitudes entre ambos términos. Por ejemplo, los

¹⁰ La participación ciudadana puede ser institucionalizada y no institucionalizada. La primera es aquella en la que se incide en la elección de servidores públicos mediante el sufragio (o postulándose a un cargo de elección popular) o a participar en el diseño de las acciones gubernamentales o la creación de leyes. Por su parte, la segunda se refiere a llevar a cabo protestas o mítines en contra de cierta acción gubernativa a través de asociaciones civiles. A su vez, la institucionalizada está regulada por las leyes y la no institucionalizada no lo está (es de facto), pero no por ello es ilegal.

¹¹ Por ejemplo, la Constitución de Colombia establece, en su artículo 4, que “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía:

mecanismos de participación ciudadana son considerados como herramientas de democracia directa, mientras que en los medios de control de la legitimidad también entran ciertas instituciones de la democracia representativa. Es decir, el término de medios de control de la legitimidad es más amplio que el de mecanismos de participación ciudadana. Además de que en los medios de control de la legitimidad no entran algunas herramientas que sí están integradas en los mecanismos de participación ciudadana, como, por ejemplo, las candidaturas independientes.

Ahora bien,

[s]e invoca la participación de los ciudadanos [...] para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes, para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. [...] La participación [ciudadana] suele ligarse [...] con propósitos transparentes [...] y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos.¹²

En otras palabras, se busca que los individuos que cuentan con la ciudadanía (mayores de edad, entre otros) tengan una participación activa en la vida pública de su comunidad. Y, de una manera implícita, estamos aludiendo a la democracia. Porque la *democracia* es “el gobierno o el poder del pueblo”¹³. Y es claro que podemos entender que el pueblo es un conjunto de individuos reunidos en un territorio específico. Es decir, nos estamos refiriendo

el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocación del mandato”.

¹² MERINO, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, Instituto Nacional Electoral, México, 2018, p. 9.

¹³ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, vol. 2, Alianza Editorial, México, 1988, p. 41.

a uno de los tres elementos del Estado: la población¹⁴; en otras palabras, el conjunto de habitantes de un Estado determinado.

Sin embargo, la definición esbozada en el párrafo anterior es escueta y sólo se queda con la etimología de la palabra. Así, creemos que la democracia debe de ser entendida como “una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad”¹⁵ y, para que dicha democracia sea efectiva, es indispensable que las personas se inmiscuyan en las cuestiones que son de interés común y que la opinión de todos sea escuchada y valorada.¹⁶

De igual manera, la democracia se divide en *directa e indirecta o representativa*. En la primera, “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder.”¹⁷ Mientras, en la segunda, “el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan”¹⁸. Si analizamos esto, nos podemos dar cuenta que la democracia directa es una “democracia autogobernante”¹⁹; es decir, que los habitantes (o sólo los ciudadanos) se reúnen en una asamblea para decidir sobre diversos aspectos que los atañen a todos. Por otro lado, la democracia representativa implica un mandato en la que el pueblo (constituido en mandante) elige a un representante popular (mandatario) que desempeñará el ejercicio legislativo, de gobierno, de administración y, en algunos países, de impartición de justicia. O sea, el pueblo les entrega el poder a

¹⁴ Los otros elementos son el Gobierno (del cual hemos venido hablando) y el territorio, que vendría a ser la porción de tierra en la que está asentada la población del Estado.

¹⁵ SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena, “La Participación Ciudadana en México”, en *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 34, enero-abril de 2015, p. 94.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia... op. cit.*, p. 41.

¹⁸ *Ibidem*, p. 150.

¹⁹ PRUD´HOMME, Jean-Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa*, México, Instituto Nacional Electoral, 2018, p. 24.

personas que emanan de él para que, a su nombre, éstos detenten el poder.

Así, los Medios de Control de la Legitimidad pueden ser de democracia directa o de democracia representativa. Pero para poder entender este punto, primero tenemos que enunciar (y luego definir) cuáles son los medio de control de la legitimidad. Cabe destacar que los medios de control de la legitimidad se basan en la idea de soberanía popular.

Pues bien, éstos son:

- a) Emisión del sufragio
- b) Consulta Ciudadana o popular
- c) Referéndum
- d) Plebiscito
- e) Revocación de Mandato

A continuación definiremos (y explicaremos) cada uno de estos medios de control de la legitimidad. Es importante mencionar que no sólo los que hemos señalado pueden ser clasificados como medios de control de la constitucionalidad, aunque creemos que son los más conocidos e identificados en el mundo; además de que no dudamos que, a lo largo del tiempo, la doctrina constitucional pueda llegar a incrementar la lista.

IV. EMISIÓN DEL SUFRAGIO

El poder votar o sufragar es uno de los rasgos que caracterizan a la capacidad de ejercicio de un individuo. En un país que cuenta con una forma de gobierno democrática, el voto es un derecho fundamental con el que cuentan todos los seres humanos que llegan a obtener la ciudadanía. Es más, muchos Instrumentos In-

ternacionales y la gran mayoría de las Constituciones²⁰ del mundo reconocen este derecho humano.

El derecho al voto comenzó a cobrar fuerza durante la Ilustración, cuando grandes pensadores iluministas empezaron a analizar al sufragio como una libertad individual de todo ser humano; sin embargo, fue desde varios siglos atrás que eso comenzó a estar presente en las sociedades del mundo. Podemos ver aspectos referentes a la emisión de un voto en comunidades de la antigüedad, como en Atenas. Federico Engels, en su libro *“El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”*, refiere que en diversas sociedades bárbaras (como él las denominó) ya existían órganos deliberativos en los que se sufragaba para decidir cuestiones comunes al clan. Pero podemos afirmar que el voto ha estado presente (e intermitente) en muchas de las etapas de la Historia.

El voto implica tener la capacidad de elegir a los gobernantes. Es decir, de seleccionar a las personas que nos van a representar en los diversos órganos del poder estatal (especialmente, dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo).

En la gran mayoría de los países al sufragio se le ha atribuido la característica de ser libre y secreto. La primera cualidad implica que los ciudadanos no recibirán ninguna clase de coacción para votar hacia tal o cual dirección. La segunda significa que nadie debe de saber por quién se votó.

Y muchos Estados del mundo señalan que el voto no es un derecho, sino una obligación. Y si un ciudadano no sufraga en esos lugares, se hace acreedor a una sanción (la cual puede ser de tipo administrativa o hasta penal).

Pues bien, como se mencionó en el apartado en el que tratamos el tema de la legitimidad, cualquier persona que desempeñe un cargo de elección popular cuenta con legitimidad o ilegitimi-

²⁰ Y el sufragio no solamente es una cuestión de países en los que exista la libertad total garantizada, sino que también puede existir en Estados que cuentan con sistemas políticos de corte totalitario como un medio idóneo de legitimar sus acciones.

dad. Es por ello que el voto es considerado como uno de los principales medios de control de la legitimidad; porque, al hacer el conteo de los sufragios se sabrá quién ganó la contienda electoral en cierto lugar y con qué número de votos, lo que implicará que se vea si ganó con una mayoría simple o con una absoluta. Esta última mostrará que ese individuo cuenta con legitimidad para ocupar el cargo para el que se postuló y, por ende, es probable que la mayoría de las acciones que tome durante su gestión pública sean aceptadas y hasta apoyadas por sus representados.

V. CONSULTA CIUDADANA O POPULAR

Muchos gobiernos en el mundo (entre ellos, México), han reconocido en sus Constituciones y leyes secundarias a la Consulta Popular o Ciudadana. También podemos encontrar que a este concepto se le conoce en varios países como Consulta del Pueblo. Pero, al fin y al cabo, todos esos términos engloban más o menos el mismo significado.

La Consulta Ciudadana es una manera en la que el gobierno y los gobernados se comunican entre sí para saber si alguna acción gubernativa es aceptada o no. A través de este mecanismo, el gobierno pone a consideración de la población alguna medida administrativa o gubernativa que se quiere implementar o, por medio de esta medida, el pueblo le solicita al gobierno que éste lleve a cabo alguna política pública o acción gubernativa o administrativa que los habitantes necesitan o quieren. Así es el caso del Presupuesto Participativo realizado en la Ciudad de México, en la cual los habitantes de las colonias o barrios integrantes de dicha entidad federativa mexicana participan para que una partida presupuestal sea asignada a alguna obra pública que sea del interés comunitario.

Es importante señalar que en las legislaciones del mundo, podemos encontrarnos que una consulta popular puede ser convo-

cada por el Poder Ejecutivo, el Legislativo o un porcentaje de los ciudadanos.

Cabe destacar que muchas veces se confunde al referéndum y al plebiscito con la consulta ciudadana. Tan es así que, muchas veces, se considera a los dos conceptos referidos como formas de consulta popular. Esto es un grave error, porque la consulta ciudadana no es vinculante; es decir, no lleva el carácter de obligatoriedad para que el gobierno la lleve a cabo. Esto quiere decir que si el pueblo vota a favor o en contra de una medida en particular en una consulta popular, el gobierno toma dicho sufragio únicamente como un marco de referencia para su actividad; no obstante, si el gobierno no lleva a cabo lo planteado en dicha consulta, no hay sanciones hacia éste. Dicha situación es delicada, pues una consulta ciudadana no genera la certeza de que, en verdad, se pueda cumplir con la voluntad popular. Es decir, una consulta ciudadana o popular, como su nombre lo indica, solamente tiene un carácter consultivo. En otras palabras, busca consultar al pueblo sobre un tema en específico.

VI. REFERÉNDUM

El referéndum o referendo existe en la doctrina constitucional mundial desde finales del siglo XIX; sin embargo, en Suiza se comenzó a practicar desde el siglo XVII.²¹ Dicha palabra deriva del latinismo “*ad referéndum*”, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones a la práctica del gobierno del pueblo”²².

Por referéndum entendemos a un mecanismo legal o constitucional por medio del cual el Poder Ejecutivo o Legislativo pone a consideración del pueblo una norma jurídica antes de ser promulgada, pero después de ser aprobada por el propio órgano le-

²¹ PRUD’HOMME, Jean-Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa*, México, Instituto Nacional Electoral, 2018, p. 34.

²² *Idem*.

gislativo. Si dicha norma jurídica no es aprobada por la mayoría de la población, entonces no termina formando parte del sistema jurídico. Con ello, podemos notar que el pueblo participa en el proceso legislativo.²³

Como podemos notar, el concepto que se tenía de la palabra referendo ha variado y se ha adoptado al tiempo. Esto se debe a que ya existen otros medios de control de la legitimidad que en los orígenes de ese concepto no se tomaban en cuenta, aunque existieran o no.

El referendo se realiza para saber si una ley o alguna reforma constitucional son aceptadas por el pueblo; es decir, si dicha norma jurídica cuenta con legitimidad. Como vemos, el referéndum sí es, absolutamente, un medio de control de la legitimidad.

Además, debemos añadir que el referendo puede ser iniciado, en las distintas partes en las que existe este mecanismo de democracia directa, por el Poder Ejecutivo, el Legislativo o un número específico de ciudadanos, tal cual sucede en la consulta ciudadana.

VII. PLEBISCITO

Antes que existiera el referéndum, existió el plebiscito. Este mecanismo surgió en el siglo IV A.C. en la Antigua Roma y era un mecanismo que servía para “consulta[r] a las tribus de la plebe”²⁴ sobre algún asunto específico que era de su interés. Era una manera de legislar. Y esto comenzó a suceder como una manera para que todos aquellos individuos que no tenían la calidad de ciudadanos romanos, también pudieran participar en los asuntos de la *res públicae* y, así, evitar rebeliones o alzamientos armados de la población en general. Y precisamente de ahí deriva el origen etimológico de la palabra plebiscito: de plebeyos. Así que el plebiscito es mucho más antiguo que el referéndum.

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

Pero este mecanismo ha sido utilizado por distintos pueblos a lo largo de la Historia:

“en 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.”²⁵

El plebiscito también fue usado por Napoleón Bonaparte durante su imperio; así como por varias de las Trece Colonias de América para la aprobación de sus Constituciones, antes de que se reunieran en un Congreso Constituyente. Y, así, podríamos dar muchos más ejemplos. Pero, en cada uno de ellos, la práctica del plebiscito se ha hecho para legitimar decisiones políticas que, quizá, vayan en contra de la legalidad o que sean necesarias para que el rumbo del gobierno sea correcto.

Con un plebiscito, Charles De Gaulle acabó con la Cuarta República francesa y dio inicio a la Quinta República que hasta la fecha sigue.

Pero, a todo esto, ¿qué es un plebiscito? Pues bien, a través de este mecanismo, el gobierno pone a consideración de la población algún acto de autoridad (administrativo o gubernativo), antes de ser ejecutado o efectuado por el titular del Poder Ejecutivo. Por medio de este, el gobierno pretende que sus decisiones se recubran de legitimidad para poder ser llevadas a cabo. Y, en efecto, el resultado que se genere de la práctica de este mecanismo, sí es vinculante. Ello implica que el plebiscito sí es un medio de control de la legitimidad. Y, como se puede observar, su naturaleza jurídica es distinta de la del referendo y la consulta ciudadana.

Cabe decir que, por lo general, quién tiene la facultad de llamar a un plebiscito es el propio gobierno, a través del titular del Poder Ejecutivo y, en específico (si el Ejecutivo es bicéfalo), por medio del Jefe de Estado.

²⁵ *Idem.*

VIII. REVOCACIÓN DE MANDATO

En México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta figura es de reciente creación para lo que respecta al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados; sin embargo, sí ha existido en lo referente a los Ayuntamientos (en las diversas leyes orgánica municipales).

A la revocación de mandato también se le reconoce, en los países anglosajones, como *recall*. Además de que también se le puede encontrar como revocatoria de mandato o referéndum revocatorio. Este último término es erróneo; pues, evidentemente, la revocación de mandato no guarda similitudes con un referendo: sus fines y su naturaleza jurídica son diferentes.

Sus orígenes datan del siglo XVII y este mecanismo “se remonta a las leyes del Tribunal General de la Colonia de la Bahía de Massachusetts en 1633 y a la Carta de Massachusetts de 1691”²⁶. Esto implica que la revocación de mandato es un medio político surgido en el territorio de los Estados Unidos.

Este mecanismo deriva del latinismo *revocare*. Por medio de éste, los ciudadanos deciden dar por concluido, antes de que concluya, el mandato de algún representante popular. Es decir, se los electores destituyen a los funcionarios públicos que ellos mismos eligieron, sin necesidad de interponer un Juicio Político ante el Poder Legislativo.

La revocación de mandato sólo puede ser iniciada por un porcentaje específico de los ciudadanos. Como vemos aquí no entran ninguno de los tres Poderes. Es un derecho eminentemente de los ciudadanos.

²⁶ WELB, Yanina y SERDÜLT, Uwe, *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Ecuador, Instituto para la Democracia del CNE, 2014, p. 209.

IX. CONCLUSIONES

Como hemos visto, la legitimidad es un concepto difícil de identificar pero que, finalmente, es una característica que puede determinar el éxito o fracaso de un gobierno, acción gubernativa o representante popular. Por ello se ha propuesto, a través de este texto, el concepto de Medios de Control de la Legitimidad como mecanismos que permiten hacer evidente a ese término que no es tangible ni visible para nadie. Que es abstracto, pero existe y cimienta a las instituciones públicas. Y los Medios de Control de la Legitimidad logran este objetivo porque hacen visible, a través de frías cifras, si existe o no el anhelado apoyo de la gente. En otras palabras: con los medios de control de la legitimidad se puede lograr que la gobernabilidad se haga posible; porque si se cuenta con el apoyo de la mayoría, el gobierno podrá llevar a cabo su programa de trabajo con el respaldo popular.

Aunque debemos de recordar que la legitimidad puede o no estar basado en aspectos racionales; ya que, como lo señaló Max Weber, puede haber líderes políticos que hayan sido encumbrados por su carisma o por las tradiciones, pero no porque sus propuestas o políticas sean en beneficio para las mayorías. Es decir, la legitimidad puede implicar aspectos emocionales o hasta instintivos. Pero en eso no me he adentrado, porque no lo consideré provechoso para el desarrollo del tema.

A su vez, como se mencionó, no se debe de confundir a los Medios de Control de la Legitimidad con los mecanismos de participación ciudadana; aunque sí, muchas veces, un mecanismo termina estando abarcado dentro del primer concepto.

Y, por su parte, se ha desmitificado el hecho de que tanto el plebiscito como el referendo son dos especies distintas de consulta ciudadana. Es decir, se ha demostrado que la consulta ciudadana es un mecanismo independiente en él no están incluidos los otros dos medios. Porque la consulta popular no es vinculante, mientras que los otros dos mecanismos sí lo son. Entre otras particularidades ya esbozadas y analizadas en el presente ensayo.

Para finalizar, se ha demostrado la pertinencia de la existencia del concepto de Medios de Control de la Legitimidad y, al mismo tiempo, se deja abierta la discusión académica para que este tema que se ha propuesto pueda ser enriquecido y, tal vez, mejorado. Porque todo lo que es creación humana es perfectible.

