



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
"ACATLÁN"**

**"INSTRUMENTACIÓN A NIVEL FEDERAL DE LA INICIATIVA POPULAR  
COMO COMPLEMENTO DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO DE NUESTRO  
PAÍS"**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**HÉCTOR GARCÍA GONZÁLEZ**

**ASESOR: LICENCIADO JORGE ALTAMIRANO BELTRÁN.**

**DICIEMBRE DE 2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Julieta Arelí Lara Luna.

"Yo mismo temo a veces  
que nada haya existido,  
que mi memoria mienta,  
que cada vez y siempre  
-puesto que yo he cambiado-  
cambie lo que he perdido."  
*-Liber Falco*

DEDICO LA PRESENTE TESIS CON AGRADECIMIENTO:

A mi madre: Isabel Martha González Mondragón, por todo el cariño, el apoyo y esfuerzo que ha puesto para que yo logre ser cada día mejor.

A mi Padre: Alfredo García Sánchez, porque siempre ha estado ahí.

A mis hermanos: Mireya, Rubén y Luis Felipe, porque me han enseñado a no flaquear en los momentos difíciles.

A mis amigas: Rosa Isela, Verónica Arlette, Lourdes y Rosario, por su invaluable apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque me dio la oportunidad de formarme como profesionista.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, porque fue por tanto tiempo mi segunda casa.

A todos mis maestros, por la gran labor que realizan cada día a favor de nuestro país.

A mi asesor: Lic. Jorge Altamirano Beltrán, por haberme transmitido sus valiosos conocimientos, y por su dedicación.



**“Es decir, que, por naturaleza, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros. Ya que el conjunto es necesariamente anterior a la parte. Así que esta claro que la ciudad es por naturaleza anterior a cada uno. Porque si cada individuo por separado no es autosuficiente, entrará como las demás partes, en función a un conjunto. Y el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada para su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un dios.”**

**-Aristóteles, “La Política”, Libro I, Capítulo II.**

**“Tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia.”**

**-Juan Jacobo Rousseau, “El Contrato Social”, Libro Tercero, Capítulo IV (De la Democracia).**

**“La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos que la disfruta es tal, que bien merece perderla.”**

**-Juan Jacobo Rousseau, “El Contrato Social”, Libro Tercero, Capítulo XV (De los Diputados o representantes).**

# INSTRUMENTACIÓN A NIVEL FEDERAL DE LA INICIATIVA POPULAR COMO COMPLEMENTO DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO DE NUESTRO PAÍS.

Páginas

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO PRIMERO.	
CONCEPTOS GENERALES.....	7
1.- Democracia.....	7
1.1.- Concepto.....	8
1.2.- Tipos de Democracia.....	11
1.2.1.- Democracia directa.....	11
1.2.2.- Democracia indirecta.....	13
1.2.2.1.- Concepto de Representación.....	14
1.2.2.2.- Representación política.....	15
1.2.2.3.- El libre mandato.....	16
1.2.3.- Democracia semidirecta.....	17
2.- El derecho de iniciativa.....	19
2.1.- Definición.....	19
2.2.- Fundamento constitucional.....	19
3.- La legitimación.....	20
3.1.- La legitimación política.....	21
CAPÍTULO SEGUNDO.	
ANTECEDENTES.....	25
1.- La Democracia directa en Atenas y Roma en la época antigua.....	25
2.- Breve reseña de la evolución de la Democracia.....	48
3.- El pensamiento de Rousseau.....	54
CAPÍTULO TERCERO.	
LA INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA.....	59
1.- Instituciones de la Democracia directa.....	59
1.1.- El plebiscito.....	62
1.2.- El referéndum.....	63
1.3.- La revocación de mandato.....	65

1.4.- La iniciativa popular.....	66
2.- La iniciativa popular y la representación.....	71
3.- El problema de la participación.....	72
<b>CAPÍTULO CUARTO.</b> <b>LA INICIATIVA POPULAR</b> <b>EN EL PLANO INTERNACIONAL.....</b>	<b>76</b>
1.- Análisis dei caso de Italia.....	76
2.- Análisis del caso de España.....	80
3.- Análisis del caso de Suiza.....	87
4.- Estudio de la situación de los países latinoamericanos.....	95
<b>CAPÍTULO QUINTO.</b> <b>NECESIDAD DE LA INSTRUMENTACIÓN DE</b> <b>LA INICIATIVA POPULAR A NIVEL FEDERAL</b> <b>EN NUESTRO PAÍS.....</b>	<b>108</b>
1.- La Iniciativa Popular como fortalecimiento de la representación.....	108
2.- Propuesta de reformas constitucionales.....	109
3.- Propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	122
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>132</b>

## **INSTRUMENTACIÓN A NIVEL FEDERAL DE LA INICIATIVA POPULAR COMO COMPLEMENTO DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO DE NUESTRO PAÍS.**

### **INTRODUCCIÓN.**

En México se está viviendo una época de gran debate respecto a los ideales democráticos, los intensos cambios políticos, económicos y sociales nos están llevando a buscar instituciones a través de las cuales se pueda llegar a consensos; el régimen representativo se tambalea, la gente ya no confía en sus gobernantes, la gente está saliendo a las calles a manifestarse en contra de la actual situación de las cosas, la gente quiere participar en la toma de decisiones, en el marco de esta realidad es en donde se encuentra inserta la presente tesis: la iniciativa popular como forma de participación en la toma de decisiones.

La democracia es uno de los pocos conceptos que unen a toda la cultura occidental. Es el referente político más importante de nuestro tiempo. La democracia es un término que usamos de manera cotidiana, que oímos en los programas de radio y televisión y que leemos diariamente en periódicos y revistas. Sin embargo, no siempre se tiene claridad respecto a lo que significa la democracia.

Además nos referimos a esta palabra en todos y cada uno de los ámbitos de nuestra vida: en el familiar, en el social, en el laboral, etc. Todo esto nos demuestra que la democracia es concebida ya no solamente como una forma de gobierno, sino también como una forma de vida, más que eso, como una aspiración que todos debemos tener.

Hay diversos factores por los que se ha llegado a considerar a la democracia como una forma de vida, y tal vez el más importante sea el principio de igualdad; sin embargo, en el presente estudio no trataremos a fondo esta concepción de la democracia, estamos de acuerdo en su trascendencia en la ideología moderna, pero consideramos que ahondar en la democracia como

forma de vida necesaria no uno sino varios y distintos estudios, además no sólo en el plano jurídico y político, sino también en el social, económico, cultural, histórico, etc.

Por tanto, nos dedicaremos a estudiar la iniciativa popular en el marco de la concepción de la democracia como forma de gobierno. Veremos a lo largo de la presente tesis que aún centrándonos en la democracia como forma de gobierno, no será una tarea sencilla, ya que desde que apareció por primera vez la forma de gobierno en la que el titular del poder es el pueblo (democracia), esta idea ha causado no pocas controversias.

Si volteamos la mirada hacia atrás en la historia podremos darnos cuenta de que la democracia fue muy mal vista y sólo hasta hace relativamente poco tiempo las cosas han cambiado. En nuestro tiempo abordar los temas relativos a la democracia es bastante difícil, dada la complejidad del pensamiento político moderno, además tenemos que considerar que el desarrollo de las ideas democráticas ha sido bastante largo: ideas de la antigüedad, de la edad media y del renacimiento se han mezclado con ideas posteriores y esto ha causado grandes ambigüedades.

En la antigüedad la mayor parte de los filósofos desaprobaban la democracia y ofrecían una amplia gama de justificaciones a su actitud. La palabra democracia tuvo un uso despectivo a lo largo de aproximadamente 23 siglos, e implicó una fuerte desaprobación. Esta palabra desapareció del vocabulario popular hasta el siglo XVIII, cuando volvió a surgir como un término poco amable.

Actualmente tanto “democracia” como “demócrata” se han transformado en palabras aprobadas por la sociedad en todo su conjunto. Todos, políticos, pensadores y hasta la gente común, tienen la plena convicción de que la democracia es la mejor forma de gobierno. Esta unanimidad en lo que se refiere a la aprobación de la democracia es un fenómeno absolutamente novedoso en la historia de las ideas políticas.

La democracia ha sido estudiada desde hace 25 siglos por diferentes pensadores; además, las diferentes ideas democráticas se han desarrollado en los lugares y bajo las condiciones más dispares, en ello radica la dificultad de abordar los temas relativos a la democracia.

En esta época de grandes avances tecnológicos, gran número de personas tenemos acceso a la información recabada por la humanidad a través de los tiempos. Cada día escuchamos a través de los medios de comunicación la palabra democracia, en nombre de la democracia se inician guerras, debatiendo las ideas democráticas se transmiten cientos de horas por la televisión, pero, ¿realmente sabemos lo que es la democracia?, quién no ha escuchado a los políticos designarse como demócratas. ¿Es en verdad la forma de gobierno de nuestro país una democracia? Esta es una pregunta esencial dada la preeminencia que ha tomado en nuestros días, ya que la gran mayoría de los países del orbe aspiran a tener un "régimen democrático".

Como podemos ver es innegable la importancia que reviste la democracia en la vida moderna, lamentablemente a pocas personas les quedan claras las implicaciones de lo que es la democracia. Por lo que consideramos que la claridad de conceptos en el presente estudio es fundamental.

Así, analizaremos la iniciativa popular no sólo a la luz de lo que se ha denominado "democracia directa", sino que, además, estudiaremos las diversas concepciones y opiniones que se han tenido de la democracia, y las ideas que han llevado a la actual visión de la misma.

Además de lo anterior, conceptualizaremos acepciones tales como: representación política, legitimación política, el derecho de iniciativa, etc.; en razón de que todas ellas giran en torno al tema central de este estudio.

Estudiaremos con especial énfasis lo que es la iniciativa popular, y lo haremos a la luz de las otras formas de democracia directa: el plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato. En primer lugar veremos lo que plantea cada una de estas instituciones, para después entrar al análisis de las condiciones de

éstas en el marco del derecho internacional, y para esto trataremos el caso de tres países: Italia, España y Suiza.

Aunado a lo anterior trataremos brevemente la situación de las mismas en América Latina, lo importante respecto a este análisis es conocer las experiencias habidas en otros países con una cultura similar a la nuestra.

Concluiremos nuestro estudio con una propuesta de reformas tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Intentaremos dar una interpretación realista de la democracia, la política y la situación que tiene el ciudadano común en la sociedad de nuestros días, revisando la forma en que la representación ha dejado de lado al individuo como entidad privilegiada, para dar paso a una forma de representación cada vez más corporativa. Consideramos que la democracia se ha convertido en una lucha de intereses de grupos y asociaciones; y podemos ver cómo los individuos sólo observamos a ésta como una representación teatral, fuera de nuestro alcance.

En nuestro país los políticos se jactan porque al fin hemos demostrado que nuestra forma de gobierno es una democracia, sobre todo después del año 2000; quieren vendernos la idea de que la democracia consiste solamente en cambiar a un partido por otro en el poder, y eso es totalmente erróneo.

Es por estas razones que reiteramos la importancia de nuestro estudio, ya que nuestro país, como nunca, está urgido de claridad y honestidad intelectual. Así las cosas, esperamos que esta sea una pequeña aportación a estas necesidades imperiosas.

## CAPÍTULO PRIMERO.

### CONCEPTOS GENERALES.

#### 1.- Democracia.

La democracia es una de las palabras más complejas de la teoría política, y consideramos oportuno citar la opinión del teórico Robert Dahl, respecto a la dificultad de conceptualizar a la democracia:

"Hoy la idea de democracia goza de universal popularidad. La mayoría de los regímenes políticos aducen algún tipo de título para hacerse acreedores al nombre de "democracia", y los que no lo hacen, suelen insistir en que su caso particular de gobierno no democrático es una etapa indispensable en el camino hacia la "democracia" que en última instancia es su objetivo. Hasta los dictadores parecen creer en nuestros días que adoptar una o dos pinceladas del lenguaje democrático es un ingrediente imprescindible para su legitimidad.

Que un defensor de la democracia no acoja con total beneplácito esta expansión mundial sin precedentes de la aceptación de las ideas democráticas podría aparecer, pues, anómalo. Pero un término que puede significar cualquier cosa no significa ninguna y eso es lo que ha pasado con el término "democracia", que hoy ya no es tanto una palabra con sentido limitado y específico, como la expresión de un vago apoyo a una idea popular.

Un motivo importante de la confusión en torno a lo que significa la democracia en nuestro mundo actual es que ella se fue desarrollando a lo largo de varios milenios y desde una variedad de fuentes diversas. Lo que nosotros entendemos por democracia no es lo que hubiera entendido un ateniense de la época de Pericles: nociones griegas, romanas, medievales y renacentistas se han mezclado con otras de los siglos posteriores para generar un desorden teórico y prácticas que ha menudo son, en lo profundo, incongruentes entre sí.

Más aún, una mirada atenta a las ideas y prácticas democráticas probablemente revele gran cantidad de problemas para los cuales no parece existir una solución definitiva. La propia noción de democracia ha sido siempre el blanco preferido de los críticos..."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dahl, Robert A.: "*La Democracia y sus Críticos.*" Editorial Paidós Mexicana. México, 1993. p.10



## 1.1.-Concepto.

Etimológicamente, la palabra democracia proviene del griego y significa poder (kratos) del pueblo (demos). Los griegos la distinguían de otras formas de gobierno como la monarquía que es aquella forma de gobierno en la que el poder le pertenece a una sola persona, esto en sentido positivo, es decir, el que detenta el poder se preocupa por el interés general; su contrapartida era la tiranía, en la que el poder pertenece también a una sola persona, pero ésta solo ve por sus propios intereses. También la diferenciaban de la Aristocracia y la Oligarquía, ambas quieren decir que el poder pertenece a un grupo, sólo que en la primera de ellas el grupo que tiene el poder es el más apto para gobernar y se preocupan por el bien común, y en la segunda ese grupo sólo ve por sus intereses particulares.<sup>2</sup>

El significado general de lo que es la democracia no ha variado a través de los siglos.

La democracia ha sido concebida de muy diversas formas a través del transcurso del tiempo, ha sido definida en razón de muy diversas razones, su naturaleza, su finalidad, etc.

Schumpeter definió la democracia como un *modus procedendi* a partir del cual los individuos específicos obtienen el poder mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular.

De acuerdo con Kelsen, la democracia es esencialmente un método para seleccionar a los jefes, y su institución fundamental es la elección.

Karl Popper la define como la forma de gobierno caracterizada por un conjunto de reglas que permiten el cambio de los gobernantes sin necesidad de usar la violencia.

---

<sup>2</sup> Ver: Aristóteles: "*Política*". *Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana*. U.N.A.M. México, 2000.

Norberto Bobbio define a la democracia como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

En la actualidad la democracia es considerada como un procedimiento, más aún, como el procedimiento para elegir a quienes deberán tomar las decisiones colectivas.

La democracia ha cobrado fuerza, sobre todo en el mundo occidental, y sólo existe un tipo de régimen que se le contrapone y es el de la autocracia que se define como el sistema de gobierno en el cual la voluntad de una sola persona es la suprema ley, en este tipo de gobierno el poder se concentra completamente en un solo hombre o en un solo órgano, la oposición no existe o bien no tiene ningún poder político.

Creemos que es oportuno mencionar que en la época moderna la democracia se ha llegado a concebir como una forma de vida, como un sistema de convivencia entre quienes son diferentes y que permite a los que son diferentes vivir juntos sin violencia o con el mínimo de ésta, y poder tomar las decisiones colectivas de manera pacífica.

Consideramos que la definición que más se acerca a nuestro punto de vista es la siguiente:

"Sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la organización del poder público y en su ejercicio.

La democracia se funda en la consideración elemental, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos se deben tratar y resolver con el concurso de todos".<sup>3</sup>

Este concepto en particular hace referencia a aquello que es esencial en la democracia: la participación de la sociedad en el poder público.

---

<sup>3</sup> De Pina, Rafael/De Pina y Vara, Rafael: "Diccionario de Derecho." Editorial Porrúa. México, 2000.

A este respecto tenemos que hacer algunas consideraciones. Muchas de las nociones a las que hace referencia el concepto de democracia han sido muy criticadas a través de la historia. Dada la importancia de esas diferentes nociones: pueblo, soberanía y poder, nos referiremos en este punto a ellas.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española dice que pueblo es el conjunto de personas de un lugar, región o país.

En Atenas la noción de pueblo era esencialmente diferente a la noción que actualmente se tiene, el pueblo en el sentido de la participación en el gobierno estaba compuesto por los ciudadanos, y éstos eran una pequeña minoría, quedaban excluidos de este concepto los esclavos y las mujeres (a quienes hasta hace muy poco tiempo se les concedió el derecho al voto en las elecciones de representantes). Esta es una diferencia esencial; en la actualidad el "pueblo", es decir, los ciudadanos que pueden elegir a sus representantes, ha crecido en número gracias a la desaparición de la esclavitud y a que las mujeres ya pueden votar.

El poder puede ser definido como el dominio, imperio que alguien tiene para mandar o ejecutar algo, esta palabra referida a la democracia implica que quienes tienen ese dominio o imperio sobre ellos mismos son los ciudadanos (el demos), tienen el imperio para autogobernarse, esto es, para decidir sobre las cuestiones de interés general.

La soberanía es la autoridad suprema del poder público, es por eso que se dice que en la democracia la soberanía es del pueblo, la autoridad suprema es el pueblo, este concepto, de acuerdo a varios autores ha ido perdiendo validez en el mundo moderno, ello en razón de que las ideas de globalización, dicen ellos, están llevando a la creación de un gran Estado mundial, por lo que si anteriormente se hablaba de que cada Nación era libre y soberana, ahora se está diluyendo esta idea.

La soberanía se manifiesta de dos maneras diferentes, la primera de ellas es al interior de cada Estado, lo que quiere decir que cada Estado tiene la autoridad

suprema de decidir su régimen de gobierno y las formas en las que se va a ejercer el poder público; y la segunda es al exterior, esto es, respecto a los demás Estados, y es la libertad y autonomía del Estado respecto a los demás, también puede decirse que es la capacidad del Estado de defenderse.

Estas nociones son elementos insertos en la idea de democracia, a lo largo de la historia de las ideas políticas se han realizado grandes aportaciones para comprender mejor la manera en que funcionan, por ahora nos basta con enunciarlos.

Para terminar con este punto es vital enunciar nuestra postura respecto a la concepción de la democracia, así creemos que la palabra democracia no admite adjetivos como se ha pretendido hacer a lo largo de la historia (han existido definiciones tales como: democracia representativa, democracia social, democracia semidirecta, democracia liberal, etc.). El nombre de democracia debe quedar exclusivamente para denominar la forma de gobierno de asamblea, que fue practicada principalmente en la Grecia clásica. Porque consideramos que el eje del concepto democracia es la participación en la toma de decisiones, de las decisiones que les atañen a todos, cosa que no es tomada en cuenta en la actualidad al hablar de democracia.

## **1.2.- Tipos de Democracia**

En la actualidad se habla de tres diferentes tipos de democracia, de acuerdo a la forma en la que se toman las decisiones colectivas, ahora veremos cada una de ellas, ya que es de gran importancia para comprender mejor nuestro tema de estudio.

### **1.2.1.-Democracia directa.**

Es el sistema de gobierno en el cual sus miembros son considerados como iguales entre sí, y colectivamente soberanos, y que además disponen de todas las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse. El pueblo toma directamente y sin intermediarios las decisiones que les atañen.

Esta es la visión que se ha tenido desde la antigüedad de la democracia, y de hecho los teóricos opinan que tal vez la forma de gobierno de Atenas en una época llegó a acercarse bastante a este ideal. Por ello, consideramos pertinente hacer mención de las características tanto ideales como reales de la democracia en Atenas.

Así, podemos decir que los ideales que se tenían eran: que todos los asistentes a una asamblea participaban; que todos decidían sobre los asuntos comunes; no existía distinción entre los ciudadanos.

En un análisis objetivo de la democracia ateniense podemos decir que las características y condiciones reales de Atenas eran las siguientes: no tenían derecho a participar en el gobierno ni los esclavos ni las mujeres; era imposible que diez o doce mil integrantes de la Ecclesia pudieran hacer uso de la palabra en unas cuantas horas; la mayoría de los presentes sólo escuchaba y votaba, los ciudadanos eran un grupo minoritario; el territorio de la Ciudad-Estado era pequeño; la asamblea legislaba y atendía asuntos administrativos; los mandatos eran breves por lo que todos accedían alguna vez a algún cargo; la economía esclavista era la base que permitía a los hombres libres dedicar un buen tiempo a los asuntos de interés común.

Como podemos ver la democracia de Atenas tiene muchas cuestiones que analizar para poder llegar a una conclusión satisfactoria de si la democracia en esa época salió de su estadio ideal y se instituyó en la realidad.

Por otra parte la democracia directa, en la actualidad, es motivo de debate entre los teóricos tanto de la Ciencia Jurídica como de la Ciencia Política.

Así, Bobbio afirma que no puede establecerse en la práctica una distinción entre la democracia directa y la representativa; sino que únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de un continuum en el que es difícil decir dónde termina la primera y comienza la segunda.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Bobbio Norberto: *"El Futuro de la Democracia."* Fondo de Cultura Económica. México, 2000. p. 46

Sartori, por su parte, sostiene que esta figura puede ser definida simplemente a contrario, esto es, como una democracia sin representación, y sin correas de transición representativa. Y aclara que, para que exista realmente, se requiere de una participación observante de la ciudadanía, por lo que sólo es auténticamente posible en comunidades con un número reducido de miembros.<sup>5</sup>

García Pelayo la define como aquélla en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen.<sup>6</sup>

### 1.2.2.- Democracia indirecta.

En la teoría se denomina como democracia indirecta o representativa a aquella forma de gobierno en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes. Los atenienses nunca hubiesen calificado como democrático a un gobierno representativo, lo que es más, ellos hubieran calificado de antidemocrático que el grupo de personas que ellos elegían para realizar tareas cotidianas (que no era posible que la asamblea ejecutara), intentara resolver sobre asuntos de interés general.

Ratificamos nuestra opinión de que la palabra democracia no admite adjetivos, y en este caso particular creemos que éste es el que menos debe intentar conjugarse con ella, ya que creemos que la representación se contrapone a lo que es el eje central de la democracia, esto es, la participación, porque nos lleva a limitar la participación en la toma de decisiones. A lo que erróneamente han llamado democracia representativa, puede llamársele de otro modo: gobierno representativo, republicano, como quieran menos precisamente lo que niega: democracia.

<sup>5</sup> Sartori, Giovanni: *"Teoría de la Democracia 2. Los Problemas Clásicos."* Editorial Alianza. México, 1997. p.111

<sup>6</sup> García Pelayo, Manuel: *"Derecho Constitucional Comparado."* Editorial Alianza. Madrid. 1987. p.182

El concepto "democracia indirecta", que se usa en la actualidad para designar a los gobiernos representativos es incorrecto porque sugiere que el pueblo interviene y decide sobre sus problemas comunes a través de representantes y medios indirectos, cuando en la realidad con el llamado mandato libre los representantes ni siquiera se dignan consultar a sus representados.

La mal llamada democracia moderna resulta de una negación de la participación y de una evolución de los órganos representativos.

Es importante analizar la representación como figura jurídica y política. Más adelante ahondaremos en el desarrollo de las ideas democráticas y veremos a profundidad la manera en que se fueron insertando las ideas de representación.

#### **1.2.2.1.- Concepto de Representación.**

En el diccionario de la real Academia Española de la Lengua se define la palabra representación como la acción o el efecto de representar, y representar es definido como sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una identidad, empresa, etc.

La representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos donde los actores utilizaban mascarar aparentando ser un personaje diferente con cada una de ellas al escenificar las obras.

La idea de representación o personificación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes, y ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismos nombran a otro para que decida a nombre de ellos.

Desde la antigüedad los ciudadanos de las polis griegas se reunían a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos, pero con el paso del

tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes.

Jurídicamente la representación es la institución por la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con la persona representada. Es decir, el representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con poderes para efectuar actos de representación. Según que estos actos resulten de la ley o del acuerdo de voluntades, así, la representación será legal o convencional.

Representación legal es la que la ley confiere a las personas incapaces para practicar por sí actos de la vida civil, algunos ejemplos de ello son: la patria potestad, la tutela y la curatela.

Representación convencional es la que resulta de: mandato, civil o comercial, esto es, de un contrato por el cual recibe de otro poderes para practicar actos o administrar intereses en su nombre.

#### **1.2.2.2.- Representación política.**

Es la institución por la cual los ciudadanos de una nación a través de diversas formas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismos, participen en la creación de la voluntad estatal.

La justificación de la representación política supone que la diversidad de intereses dentro de la comunidad pueden alcanzar, mediante la deliberación y la crítica, un grado de coordinación que los haga compatibles, si no idénticos con el interés público.

"En la práctica la representación política no fue un invento de los demócratas sino el desarrollo de una institución medieval de gobierno monárquico y aristocrático. Sus inicios han de encontrarse,



principalmente en Inglaterra y Suecia, en las asambleas convocadas por los monarcas o a veces por mismos nobles, para tratar importantes cuestiones de Estado: la recaudación de impuestos, las guerras, la sucesión real, etc. Lo típico era que los convocados provinieran de diversos estamentos y los representasen; los representantes de los distintos estamentos se reunían por separado. Con el correr del tiempo esos estamentos se redujeron a dos (los lores y los comunes), que, por supuesto, estaban representados en cámaras separadas (...)

En ese mismo siglo varios autores comenzaron a reparar en algo que ya los Niveladores habían visto con anterioridad, y es que la democracia podía cobrar una nueva forma y dimensión si a la idea democrática de gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación.<sup>7</sup>

La representación política aparece enunciada por primera vez en la constitución francesa de 1791, como consecuencia del principio consagrado en el artículo tercero de la Declaración de Derechos de 1789 de que "toda soberanía reside esencialmente en la Nación." Formula adoptada en la mayoría de las constituciones (sobre todo europeas y en los Estados Unidos de América, de donde tomaron el ejemplo los demás países americanos, incluido el nuestro), que en la época moderna se califican de democráticas.

### **1.2.2.3.- El libre mandato.**

La teoría del mandato representativo sostiene que la idea del mandato condiciona la naturaleza jurídica de la representación política. Quien confiere el mandato a través de la elección es la Nación, como unidad indivisible y no el elector.

El mandato representativo también es denominado electivo o legislativo, inviste al representante de los poderes de sus representados y en conjunto del ejercicio de la soberanía. Los actos que realiza el representante se consideran hechos por sus mandantes, por consecuencia los actos de los legisladores son

<sup>7</sup> Dahl, Robert A.: *"La Democracia y sus Críticos."* Editorial Paidós Mexicana. México, 1997. p.41

considerados como “obra del pueblo entero”, que ejerce su soberanía por medio de sus representantes.

El mandato legislativo es también llamado como libre mandato porque los representantes no están subordinados a sus electores, no estando sujetos los representantes a otra voluntad que a la propia. Por consecuencia los representantes no tienen ninguna obligación de responder de sus actos y decisiones ante sus representados.

### **1.2.3.- Democracia semidirecta.**

En la doctrina se ha llamado democracia semidirecta a aquella forma de gobierno en la que se combinan las figuras de representación con las de participación, se trata de una mezcla entre la democracia directa y la mal llamada democracia indirecta. Ésta posibilita, hasta cierto grado, la participación del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del gobierno.

Creemos necesario aclarar que nos parece que este tipo de gobierno es el que consideramos más adecuado para la realidad política y jurídica de nuestro país.

Es innegable la relevancia que ha cobrado el régimen representativo, no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero, por lo que debemos aclarar que si bien es cierto no coincidimos con denominar a un régimen representativo como democracia representativa, también es verdad que dado el desarrollo de los ideales políticos es difícil, y creemos imposible que la democracia tal como fue concebida salga de la calidad de ideal. Por lo que, pensamos que lo que se debe buscar en la actualidad es tratar que el régimen político de nuestro país combine diferentes instrumentos de democracia directa (como la iniciativa popular), con la representación, para intentar acercar nuestro régimen lo más posible al ideal, porque opinamos que donde la comunidad no decide los asuntos que le son comunes está ausente la democracia.

El gobierno representativo debe equilibrarse con instancias propiamente democráticas que le devuelvan al ciudadano la facultad de participar en la toma de decisiones, así como vigilar y controlar, real y eficazmente, a sus representantes.

En nuestro país el artículo 39 constitucional establece:

"Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

De acuerdo a la redacción de este artículo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la democracia como forma de gobierno, sin embargo, el artículo 40 y 41 en su primer párrafo especifican esta forma de gobierno:

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)"

Como podemos observar en estos artículos se hace referencia a la forma representativa de gobierno, ya que la forma en la que el pueblo ejerce su soberanía es a través de sus representantes, esto es, el pueblo la única forma en la que participa es eligiendo a aquéllos que tomarán las decisiones. Por ello es que consideramos que en México deben establecerse mecanismos (como la

iniciativa popular), a través de los cuales el pueblo participe directamente en la toma de decisiones.

## **2.- El derecho de iniciativa.**

Es importante referirnos en este capítulo al derecho de iniciativa, porque es un concepto que trataremos a lo largo de esta tesis; analizaremos lo que es la iniciativa legislativa, y la manera en que se encuentra regulada en nuestro país.

### **2.1.- Definición.**

El derecho de iniciativa se define como: "la atribución conferida a determinados órganos o personas para presentar a las cámaras legislativas proposiciones de ley".<sup>8</sup>

### **2.2- Fundamento constitucional.**

En nuestro país el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

Este artículo es muy claro respecto a quiénes pueden presentar una iniciativa ante el poder legislativo. Los ciudadanos de manera indirecta pueden presentar proyectos de ley o decreto; la comisión ordinaria respectiva los podrá

---

<sup>8</sup> De Pina, Rafael/ De Pina Vara, Rafael: "Diccionario de derecho." Editorial Porrúa. México, 2000.

dictaminar, desechándolos o admitiéndolos. En este último caso, los legisladores lo podrán hacer suyo para que sigan las demás etapas del proceso legislativo. Esto se encuentra regulado en el Artículo 61 del Reglamento de para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."

Como podemos ver, en nuestro país no se le otorga el derecho de iniciativa a la ciudadanía, sólo tiene el derecho de petición, pero las cámaras ni siquiera tienen la obligación de tomarlas en cuenta. En otros países como es el caso de España, Italia y Brasil (entre otros), esto sí se encuentra regulado a nivel constitucional.

Creemos que es importante resaltar que es nuestra opinión que este derecho de iniciativa legislativa también debería corresponder al Poder Judicial.

### **3.- La legitimación.**

Legitimación de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la acción y efecto de legitimar, por su parte legitimar es convertir algo en legítimo; y algo legítimo es aquello que está conforme a las leyes.

La legitimidad tiene dos acepciones: una genérica, en la que casi es sinónimo de justicia o de razonabilidad, en este sentido se suele hablar de legitimidad de una decisión, de una actitud, etc.

La segunda acepción es específica y ésta aparece a menudo en el lenguaje político.

### 3.1.- La legitimación política.

En este contexto el referente más importante es el Estado. Así, se puede definir la legitimidad como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en algunos casos, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.

La legitimidad, es uno de los componentes fundamentales del elemento competencia, que hace duradero a cualquier gobierno, o sistema de gobierno.

Para comprender mejor esto, citaremos las opiniones de algunos célebres escritores:

Hobbes: El principio de legitimidad de la sociedad política es el consentimiento. Los hombres para salir del estado de guerra y encontrar la seguridad y la paz, se someten a la voluntad de otro hombre o de una asamblea. Es ese consentimiento o consenso lo que legitima el poder de ese monarca.<sup>9</sup>

Locke: La legitimidad del poder está por el consenso de los miembros de la comunidad a someterse a ese poder; al ser el hombre libre por naturaleza no puede suponerse que se someta a ningún poder terrenal si no es por su propio consentimiento, el cual legitima y justifica el poder.<sup>10</sup>

Rousseau: El hombre es libre solo cuando obedece a la ley que el mismo ha creado. El único modo que el ciudadano sea libre es dictando sus propias leyes. El poder político reside en la naturaleza general, la legitimidad se

---

<sup>9</sup> Ver: Hobbes, Thomas: "El Leviatán." Alianza Editorial, Madrid, 1996.

<sup>10</sup> Ver: Locke, John: "Segundo Ensayo Sobre el Gobierno Civil". Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina. 2003.

encuentra en el consenso de cada particular de someterse a esa voluntad general.<sup>11</sup>

Maquiavelo: Un Estado solo puede ser permanente si admite una cierta participación del pueblo en el gobierno y si el príncipe dirige los asuntos ordinarios del Estado de acuerdo con la ley y respetando debidamente la propiedad y los derechos de los súbditos. El gobierno es más estable cuando participa en él la mayoría. La legitimidad se basa, en principio, en la fuerza; pero también es necesario que el príncipe no solo sea odiado sino que cuente con el afecto de la gente, y que se encuentre sometido a la ley.<sup>12</sup>

Kelsen, busca fundar todo poder en el intento de reducir la noción de estado a la de ordenamiento jurídico, por ello el poder último equivale al poder soberano de la tradición, sobre una norma superior que autoriza el poder, así éste es legítimo solo cuando es autorizado por una norma.

Marx, ve como la justificación de un poder a las ideologías, cuya formación histórica depende de las condiciones materiales. Las ideologías vienen siempre después de la institución en la medida que se consideran como mistificadoras del dominio de clases.

Las ideas de la clase dominante son, las ideas dominantes, es decir, la clase que es la potencia material es al mismo tiempo su potencia espiritual.

La filosofía de la clase media era la justificación y la racionalización ideal del derecho de esta clase para explotar al trabajador, ya que racionalizó y santificó sus fines en nombre de los derechos del hombre.

Para Weber la legitimidad es entendida como la justificación de estar investido de poderes de mando. El monopolio de la fuerza no es suficiente para caracterizar un poder como político, en la medida que también es necesario que el poder sea legitimado: reconocido válido bajo algún título.

---

<sup>11</sup> Ver: Rousseau, Juan Jacobo: "El Contrato Social," Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina. 2004.

<sup>12</sup> Ver: Maquiavelo: "El Príncipe," Editorial Porrúa. México, 2002.

Se trata de un orden que los sujetos se representan mentalmente como reglas que se deben observar. Esa representación descansa en el carisma, la tradición o la legalidad.

En nuestros días, de acuerdo a la teoría y la práctica se dice que la democracia es el único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres. Los demás sistemas no prestan esta legitimación. La democracia es el único sistema que explica racionalmente la diferencia de por qué unos mandan y los otros obedecen, sin que nadie pueda sentirse lesionado.

En un mundo donde no se acepta la superioridad de unos seres humanos sobre otros, la democracia explica esa función de mando sin lesión de la autoestima de quienes obedecen.

La democracia expresa así, mejor que cualquier otro, el criterio que sobre sí mismos tienen los seres humanos.

Es por eso que casi todos los regímenes del mundo occidental en este siglo han pretendido ser una democracia, reduciendo el término sólo a una asociación de cualquier tipo entre el gobierno y las mayorías, fingiendo muchas veces esa conexión.

Ningún otro sistema atiende tan bien a las características de libertad igualdad y dignidad del ser humano. La pretensión de las dictaduras, de gobernar las naciones basándose en una supuesta superioridad de los dictadores, o de las instituciones militares que les dan sustento, de gobernar sobre el entendido que están mejor preparados que el resto de la sociedad para hacerlo, no tiene hoy ningún asiento en la razón. Por ello, los golpes de estado en las naciones occidentales se disfrazan, esconden un uso abusivo del poder detrás de una fachada democrática en la que hay aparentes elecciones y se dice que existe división de poderes, sumisión a las leyes y sentencias de los jueces, respeto a los derechos humanos, pero en donde la práctica del poder dista mucho de esa realidad.



La legitimidad nace como un pensamiento que se expresa y crece cuando esa idea se esparce y se acepta como válida en la sociedad, y cuando el conjunto de valores propuestos se consideran como deseables para regir la vida de esa colectividad y para la organización de su sistema de poder.

Cuando hay correspondencia entre los valores planteados y la forma en que se conduce la sociedad, la legitimidad crece y se desarrolla.

Pero, por el contrario, si se produce un divorcio entre la idea que la sociedad reconoce como la deseable para su sistema de poder, y el sistema vigente, la legitimidad inicia su deterioro.

Cuando una sociedad no encuentra competencia para la solución de los problemas colectivos, cuestiona si la persona que detenta el poder es la indicada para ejercerlo, en este caso, lo que se busca cambiar es al gobernante y no al sistema, así la legitimidad del sistema casi no sufre; pero cuando el cuestionamiento es en base a que si el sistema de gobierno es el adecuado, lo que se está socavando es la legitimidad del sistema mismo, y consideramos que con el actual estado de cosas en nuestro país, esto es lo que esta sucediendo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO.**

### **ANTECEDENTES.**

#### **1.- La Democracia directa en Atenas y Roma en la época antigua.**

Para poder comprender las modificaciones de las formas políticas que llevaron al surgimiento de la democracia en Atenas resulta fundamental explicar brevemente el nacimiento y desarrollo de la polis. Es evidente la importancia de este nuevo sistema en la evolución del mundo griego, tanto en el aspecto político como en el cultural, social y económico. Un ejemplo de la importancia de la polis en relación con la democracia puede verse claramente, ya que con el desarrollo de la ciudad – estado aparece cada vez más definida la idea de ciudadanía, que resulta fundamental para el funcionamiento del sistema democrático.

La época arcaica es probablemente el período más importante de la historia de Grecia. Aunque la Grecia de la época clásica, más brillante y mejor conocida, sea la más atractiva, no puede concebirse sin el período que la precedió. Efectivamente, en la época arcaica se dieron innovaciones capitales en todos los terrenos.

Los autores proponen diferentes explicaciones acerca de los elementos que pueden haber hecho que este sistema se hiciera posible. Algunos mencionan una teoría que hace aparecer al factor geográfico como detonante, el fraccionamiento físico del paisaje griego da como resultado el fraccionamiento político.

Se produce entonces una unión en torno a la aldea por parte de las diferentes familias (gens). El siguiente paso fue la agrupación de las aldeas pertenecientes a diferentes tribus (phylé). La polis fue entonces la evolución poblacional de los oikos que dio como resultado una serie de agrupaciones que generan los cimientos sobre los que luego nacerá la polis.

También se hace difícil mencionar un momento histórico en que se puede hablar de polis establecidas en el territorio de Grecia. Gonzalo Bravo<sup>13</sup> sitúa al siglo VIII a.c., incluso con anterioridad, como el momento en que se configuró este nuevo sistema político y una de las pruebas más contundentes para poner una fecha con respecto al origen de la polis es la colonización que se inicia en el siglo VIII. Las colonias implantadas en Sicilia, en el sur de Italia y en otras zonas, son todas desde un principio polis, que imitan las instituciones de sus metrópolis, prueba evidente de la existencia de la polis desde los comienzos del período de la colonización.

Es importante explicar brevemente los diferentes modelos de organización política de las ciudades-estado griegas:

La polis monárquica es la más antigua de las organizaciones. Para muchos autores el régimen monárquico se extingue al aparecer la polis, por lo que es imposible hablar de polis monárquica. Se duda que pueda hablarse en sentido estricto de una polis monárquica en el período arcaico. La tradición mantenía el cargo de rey o basileus para una magistratura de carácter religioso o para denominar un cargo militar. La evolución de este sistema monárquico se dio en tres etapas. En la primera, el rey era uno de los jefes de las tribus que constituían la ciudad y ostentaba cargos religiosos, militares y judiciales. Mas tarde el rey sería elegido de entre los miembros de la nobleza. Finalmente, la figura del monarca se vería limitada en sus funciones por un Consejo de Ancianos, llegando incluso a ser prácticamente ficticia.

El siguiente modelo de organización política es el de la polis aristocrática. Su origen es tema de debate entre los historiadores, se pretende que la caída de la monarquía fue la consecuencia de una revolución política llevada a cabo por las aristocracias locales del mismo modo que la sustitución de éstas por los regímenes tiránicos. Se piensa que el paso de la monarquía a la aristocracia no fue violento en la mayoría de los casos, sino la consecuencia de la paulatina acumulación de poder de los grupos propietarios de tierras durante el período anterior. Los grupos que poseían el poder de las tierras, eran en ese momento

---

<sup>13</sup> Ver: Bravo, Gonzalo: *"Historia del Mundo Antiguo: Una Introducción Crítica."* Alianza Editorial. Madrid, 1998.

los que también tenían el poder militar. La duración de este tipo de organización en su forma teórica es de dos siglos, desde el VII al VI antes de Cristo.

Otro tipo de organización que se dio en el contexto de las polis es el de las tiranías. En la teoría política griega (clásica) la tiranía no era sino una degeneración de la monarquía. Según Aristóteles, la diferencia entre un tirano y un monarca no estaba basada en la naturaleza de su poder, sino en la forma de ejercerlo, el monarca lo hace con la ley, mientras que el tirano ejerce el poder en beneficio propio. La tiranía es, como se ha dicho, una monarquía que ejerce un poder despótico sobre la comunidad política. Los tiranos pertenecen a las familias aristocráticas que en la generación anterior habían terminado con las monarquías. Los regímenes de tiranos se establecieron en el siglo VII a.c. y fueron predominantes en casi todas las polis de Grecia y el Egeo. La configuración de este nuevo tipo de poder se dio principalmente con el descontento popular con los gobiernos aristocráticos, que generó una inestabilidad política que fue aprovechada por los tiranos que contaban con el apoyo popular.

Es en este contexto en el que se empiezan a gestar los regímenes democráticos. La tiranía, a pesar de su carácter semi-monárquico y la democracia con su tendencia aristocrática supusieron una ampliación considerable de la comunidad política con la integración en la polis de nuevos grupos sociales y económicos.

Atenas fue pasando por los diferentes tipos de gobiernos de las polis, antes mencionados, estuvo regida por una monarquía "absoluta" que fue perdiendo poder en manos de la aristocracia local. Cuando se produjo la unificación del Ática, los distritos que aceptaron el liderazgo político de Atenas a cambio de crear un "consejo común" integrado por los representantes de las familias nobles. De este modo, el paso de la monarquía a la aristocracia se produjo aquí sin estridencias aparentes en el sentido de que el clan aristocrático se repartía ahora funciones militares, políticas y religiosas que hasta entonces habían sido confiadas al 'rey' de la comunidad.

Hacia el siglo VII fue establecido un gobierno oligárquico de nueve arcontes y la autoridad del monarca sobrevivió en uno de ellos denominado arconte – rey, con funciones religiosas, el "polemarco" usurpó al rey sus funciones al mando del ejército y con el tiempo el cargo del monarca dejó de ser vitalicio. Los grupos aristocráticos, fundamentalmente los viejos arcontes integraban el Areópago. Este proceso se dio en todas las regiones de Grecia entre el siglo VIII y el VII a.c.

Existía una gran diversidad regional en el Ática, y Atenas funcionaba como elemento de cohesión, especialmente entre el campo y la ciudad. En Atenas el proceso de unificación entre la ciudad y las aldeas vecinas se dio más temprano, por lo que no siguió todos los pasos de evolución en forma pareja con otras polis, no participó de la primera fase de la expansión colonial durante la segunda mitad del siglo VIII a.c., ni conoció la implantación de tiranías durante el siglo siguiente, cuando otras polis libraban una dura lucha interna desde las diversas facciones de la aristocracia y entre ésta y el 'demos' con aspiraciones de participación en la vida política. En cambio, en Atenas fue predominante el dominio de los eupátridas que se mantuvo hasta aproximadamente el siglo VI a.c., cuando comenzaron promoverse reformas sociales y económicas en defensa de grupos no aristocráticos. Hubo intentos de propiciar tiranías en Atenas, pero fracasaron (un ejemplo es el intento de Cílón, un noble ateniense yerno del tirano Teágenes de Mégara).

Un intento de poner freno a los abusos de los eupátridas fue el intento de algunos grupos aristocráticos de imponer un sistema de leyes codificadas que la mayoría de los historiadores le atribuyen a Dracón, hacia el año 621 a.c. Las leyes draconianas estaban basadas en el antiguo derecho patriarcal, castigaban los delitos con gran severidad y aplicaban frecuentemente la pena de muerte, aun a los acusados con faltas leves. Por su excesivo rigor, las leyes de Dracón cayeron en desuso y no solucionaron el problema social de fondo que aquejaba a la población y los problemas sociales persistieron.

Atenas estaba por caer en una completa anarquía cuando los diferentes puntos de conflicto, eligieron a Sólon para el arcontado (año 594 a.c). Solón pertenecía a la familia de los Medóntidas (que eran eupátridas), y fue uno de los primeros

personajes importantes de la política griega. Solón dejó sin efecto el severo código de Dracón y, para satisfacer las demandas de los atenienses propició una serie de reformas. Entre las reformas de Solón y las de Clístenes, a fines de siglo, en Atenas se implantó la tiranía de los Pisistrátidas que de forma inusual dio paso a la democracia. Pero la propia tradición griega se encargó de 'lavar' la experiencia tiránica en Atenas forjando el 'mito' de Solón como padre fundador de la democracia. Solón, como eupátrida, pertenecía a la nobleza ateniense y sus formas políticas y sociales se corresponden con las de un régimen timocrático en el que el honor de los ciudadanos se adecuaba a su diferente capacidad económica. En el aspecto social, dividió a la población en cuatro clases, de acuerdo con su fortuna, los más adinerados tenían más derechos políticos, pero pagaban más impuestos. Estableció que todos los ciudadanos tenían libre acceso a la Asamblea del Pueblo (ecclesia), que era la encargada de votar las leyes. Solón creó el Consejo de los Cuatrocientos destinado a preparar los proyectos de leyes, y al que podían acceder sólo miembros de las tres primeras clases. El Areópago siguió administrando la justicia, pero estableció en Tribunal de Heliastas, destinado a la apelación de las sentencias de los arcontes, cuyos miembros eran ciudadanos pertenecientes a la última clase.

División de clases con la reforma de Solón:

CLASES	DENOMINACIÓN	CATEGORÍA POLÍTICA
1°	Pentakosiome dimnoi	– Plena
2°	Hippeis	Arcontado
3°	Zeugitas	Cargos menores
4°	Thetes	Sin cargos

En economía fomentó la industria y el comercio, favoreció al artesanado e introdujo un nuevo sistema de pesos, medidas y monedas. Desde entonces los productos atenienses comenzaron a desplazar de los mercados orientales y

occidentales a los corintios, a pesar de que Atenas hasta 600 a.c. no había intervenido en el proceso de expansión colonial.

Las leyes de Solón no quitaron el poder a las clases más altas, pero permitieron a los ciudadanos no aristocráticos enriquecidos (especialmente por el comercio), ocupar cargos más altos.

Sus reformas fueron importantes, porque constituyeron un importante antecedente del futuro sistema democrático ateniense, pero la obra política de Solón resultó insatisfactoria al no resolver los problemas sociales planteados por la creciente demanda de tierras.

Las reformas de Solón no produjeron los efectos esperados, sino que, por el contrario provocaron el descontento generalizado de la ciudadanía.

Los eupátridas se vieron perjudicados en el aspecto económico, mientras que las clases bajas (zeugitas y thetes), aunque mejoraron su situación, reclamaban el ansiado y prometido reparto de tierras. Este descontento generalizado provocó lo que los griegos denominaron stasis, que es una situación de especial inestabilidad política y social que aquejó a la polis ateniense durante las dos primeras décadas del siglo VI a.c.

En medio de esta situación de inestabilidad, Pisístrato, con el apoyo de una parte del demos de la ciudad y de campesinos de los alrededores, consiguió imponerse como gobernante en Atenas. Tuvo una serie de problemas hasta alcanzar el poder, fue desterrado durante diez años y en dos ocasiones tuvo que abandonar Atenas.

El periodo de la tiranía de Pisístrato fue de gran provecho para la ciudad de Atenas, intensificó el comercio, promovió el cultivo (vid u olivo) iniciado por Solón y favoreció las redes comerciales de Atenas en el Egeo. Pero quizás el aspecto más destacado de la política de Pisístrato sea la realización de un ambicioso programa de obras públicas, con la finalidad no sólo de mejorar la imagen de Atenas en el mundo griego, sino también de reforzar la base ideológica de su poder.



La muerte de Pisístrato inicia una etapa confusa en cuanto al poder de la ciudad. Sus hijos Hipías e Hiparco, alternan el mandato con otros arcontes aristocráticos que quieren impedir el mantenimiento de la tiranía. En el 514 Hiparco es asesinado por un grupo de tiranicidas y en el 510, Hipías es obligado a huir a Asia Menor. De ese modo Atenas recobra lentamente la estabilidad política y el camino hacia la democracia esta preparado. Atenas, que ya antes era poderosa, vio por aquel entonces –al desembarazarse de sus tiranos-, acrecentado su poderío.

La llamada 'revolución' clisteneana no instauró la 'demokratia' en Atenas, pero si sentó las bases institucionales de un futuro funcionamiento democrático de la polis ateniense. Heródoto<sup>14</sup> habla de la época de Clístenes como isegoría o libertad de expresión, mientras que Aristóteles se refiere a la isonomía que significa igualdad de oportunidades políticas.

El período posterior a la expulsión de Hipías, el último tirano, es confuso. Heródoto afirma que la caída de la tiranía debe ser atribuida a la familia de los Alcmeónidas, pero existió una participación política y militar activa por parte de Esparta. Los Alcmeónidas habían tenido una política anti-tiránica constante y esperaban los frutos de su esfuerzo opositor que había sido de años, pero para llegar al poder necesitaban más apoyo del que poseían. Uno de los eupátridas era Clístenes, quien aprovechó la confusa situación política y puso de su lado a grupos de las clases bajas que habían visto mejorar su situación con Pisístrato y que ahora temían a un gobierno aristocrático que los perjudicara nuevamente. Tuvo una oposición clara liderada por un líder oligárquico llamado Iságoras quien recurrió a la ayuda de Esparta en su lucha contra Clístenes, pero no tuvo éxito.

Las reformas de Clístenes fueron ingeniosas, complejas y de largo alcance. Los habitantes del Ática estaban tradicionalmente divididos en cuatro tribus, cada una con su propia estructura interna de pirámide. Esta división era conflictiva porque traía problemas regionales entre los habitantes de la polis. Clístenes dividió la ciudad en cien demos, que a su vez formaban diez tribus,

---

<sup>14</sup>Ver: Herodoto: "Los Nueve Libros de la Historia." Editorial Porrúa. México, 2004.



cuyos integrantes eran iguales ante la ley y pertenecían a zonas muy diferentes de la ciudad (cada demos contenía habitantes de la ciudad, del litoral y del campo). Esta división hizo desaparecer la importancia del sentimiento local como fuerza política y suponía la idea de que el Ática respondiese con mayor facilidad a la llamada de unidad nacional. Atenas no sólo era una verdadera democracia, sino que estaba bien organizada contra las disensiones internas.

Además de esa acertada división, Clístenes reformó el antiguo Consejo de los Cuatrocientos instituido por Solón y aumentó su número a quinientos para adaptarlo al número de las tribus. El Consejo era la autoridad administrativa suprema del Estado, era deliberativo y tenía la iniciativa de la configuración de las leyes. De esa manera, el Consejo se convirtió en un organismo representante del pueblo, pero la Asamblea, que decidía las cuestiones importantes, controlaba y moderaba su poder.

Lo más importante que puede rescatarse de las reformas de Clístenes con respecto a la participación política de la población es que gracias a sus determinaciones casi todos los ciudadanos podían acceder a cargos públicos, si bien la tendencia aristocrática seguía en pie.

La organización social ateniense estaba dividida en tres grupos fundamentales, los ciudadanos, los metecos y los esclavos. El ciudadano no lo era por habitar en un lugar determinado (de hecho los metecos y los esclavos participan de la misma residencia). Los ciudadanos eran todos los hombres libres, hijos de padre y madre atenienses que habían cumplido los diecisiete años. El joven ciudadano era empadronado luego de una detallada investigación sobre su origen, y en caso de notarse falsedad en los datos, se le confiscaban los bienes y perdía la libertad.

Los metecos eran todos los habitantes del Ática que no tenían derecho a la ciudadanía, en su mayoría extranjeros domiciliados. Muchos de los metecos eran artesanos, pero la mayoría se dedicaba al comercio, que no era bien visto socialmente, pero que pasó a ser una fuente de riqueza para muchos. La esclavitud era una institución que variaba de modo considerable y significativo en las diferentes partes del mundo griego. En su gran mayoría, los

esclavos eran prisioneros de guerra, y estaban sometidos a las tareas que su amo les encargara. Éste podía castigarlos, pero en Atenas estaba prohibido darles muerte.

En lo que respecta a la educación, en Atenas el tema era objeto de los mayores cuidados. Se trataba de que los niños alcanzaran un desarrollo favorable tanto de su cuerpo como de su espíritu. La enseñanza era privada, por lo que las clases aristocráticas eran las mejor educadas. Desde los seis años, los niños asistían a la escuela, donde aprendían diversas actividades como la lectura, la escritura, los versos que relataban las historias de sus antepasados e incluso aprendían el manejo de instrumentos musicales. A los dieciocho años, el joven ingresaba en el ejército y a los veinte años, luego de un juramento, adquiría la plena ciudadanía. La educación para la política estaba reservada exclusivamente para los descendientes de las familias aristocráticas, por lo que gran parte de los cargos políticos quedaban reservados a esta clase por una cuestión de formación.

La prosperidad e independencia de Grecia en la primera mitad del siglo V a.c. se vio interrumpida por los proyectos imperialistas del poderoso imperio persa. Ambos pueblos procedían de un mismo tronco etnolingüístico, ya que ambos eran indoeuropeos.

El elemento detonante de la guerra fue la rebelión de una colonia griega en Asia Menor que no soportó las condiciones del dominio persa: Mileto. La rebelión de Mileto fue apoyada militarmente por Atenas, pero finalmente fue sofocada. Darío, el soberano persa, juró venganza por la participación de Atenas en contra de su imperio. Esta es la causa detonante de la guerra, pero existen elementos más profundos que pueden haber causado el conflicto, como el choque de dos sociedades poderosas militarmente como los griegos y los persas.

Luego de la rebelión jonia, Darío se vio obligado a recuperar sus territorios de Tracia (al oeste del Bósforo) para reforzar sus posesiones occidentales y controlar algunos abastecimientos, especialmente de metales y grano, de las ciudades griegas. Luego de ese fortalecimiento, lanzó su primer ataque naval

contra Atenas en el año 490 a.c.. Los persas desembarcaron en Maratón, y allí, entre las montañas y el mar, los atenienses, gracias a la unión de una táctica diestra, una moral elevada y una competencia física, los obligaron a retroceder hasta sus barcos. Tras esto, y durante diez años, Atenas se vio libre para ocuparse de sus defensas y preparar tanto el futuro de toda Grecia como el de sí misma.

Maratón fue la primera gran derrota de los persas frente a los griegos, pero no hubo intervención de los espartanos, que envió refuerzos cuando la batalla ya había concluido.

Darío murió sin poder vengar su derrota en Maratón. Lo sucedió su hijo Jerjes, que luego de reprimir una sublevación egipcia, destinó todas sus fuerzas a preparar un ataque contra los griegos. En el año 480 partió de Sardes con un poderosísimo ejército y se dirigió a través de Tracia, Macedonia y Tesalia con el fin de atacar Atenas por el norte. El ataque fue tanto terrestre como marítimo. Los espartanos se enfrentaron con ellos en el paso de Las Termópilas, pero fueron derrotados numéricamente. Mientras se libraba la batalla de Las Termópilas, otro ejército griego situado al norte de la isla de Eubea se enfrentaba con resultado indeciso a las flotas navales persas. Entretanto, los persas habían saqueado Atenas e incendiado la Acrópolis; los habitantes de la ciudad se refugiaron en las islas de Salamina y Egina.

El siguiente gran enfrentamiento fue el de Salamina, donde las flotas navales griegas vencieron contundentemente a las persas, que las triplicaban en número. Luego de la derrota, Jerjes se retiró de Grecia.

A pesar de su huida, Jerjes dejó en Tesalia un poderoso ejército al mando del general Mardonio para seguir combatiendo. En el año 479 a.c. los griegos, a las órdenes de Pausanias (rey de Esparta) y Aristides, reunieron un ejército que venció a los invasores en la batalla de Platea. El mismo día, las naves persas que habían logrado escapar de Salamina fueron derrotadas en Micala, frente a la isla de Samos.

Aunque los griegos habían desalojado a sus enemigos del territorio continental, la guerra marítima continuó en el mar Egeo y en las costas de Asia Menor. El jefe espartano Pausanias desalojó a los persas de Chipre y sitió Bizancio, pero dominado por la codicia, pactó con los enemigos, por lo que fue destituido y condenado a muerte.

Esparta, que no era una potencia naval, no deseaba proseguir con la lucha en territorios asiáticos, y cuando se enteraron que sus tropas iban a estar en manos del ateniense Aristides, se retiraron.

El jefe ateniense reunió unas doscientas ciudades con las que formó la Confederación de Delos, cuyos integrantes debían contribuir con dinero, naves y soldados.

Atenas confió el mando de sus flotas a Cimón, quien durante cerca de veinte años prosiguió la lucha contra los persas. Logró expulsarlos del Egeo y de la mayor parte de Asia Menor. La Paz de Cimón puso fin a las denominadas "Guerras Médicas".

La importancia de las guerras contra los persas radica en los grandes logros que obtuvieron, los griegos, pero especialmente los atenienses. Las grandes victorias durante la guerra, pusieron a Atenas en una situación hegemónica con respecto a las otras polis griegas. Además de su supremacía militar, se había perdido el miedo al poderoso Imperio Persa que comenzaba a debilitarse. Las ciudades griegas de Asia Menor fueron liberadas, y la navegación a través del Mediterráneo fue exclusiva de los griegos.

Desde mediados del siglo VI a.c., se produce una profunda transformación en el mundo de las polis. La tendencia que cada ciudad-estado tenía hacia la autonomía política y autosuficiencia en su abastecimiento, se debilita cada vez más. Además la época de las tiranías en la etapa arcaica había demostrado que era necesaria la intervención de polis fuertes militarmente, como el caso de Esparta, para recomponer el orden. Aunque Esparta no conoció regímenes tiránicos, estuvo siempre amenazada interiormente por los grupos no privilegiados de su sistema: los ilotas. Por esta razón Esparta era la primera

interesada en contar con el apoyo militar exterior ante una potencial rebelión interna en el Peloponeso, que minaría las bases económicas de su peculiar sistema político.

Hacia el fin del siglo VI empezaron a estrechar relaciones con las polis más cercanas a su territorio (como Tegea, Corinto, Mégara). Este grupo de ciudades que se formaba fue por intereses mutuos y la hegemonía era espartana, y su inicio se corresponde también con una serie de intervenciones espartanas en el Ática. Este grupo se denominó la Liga del Peloponeso. Esparta había concertado con cada uno de los estados miembros que serían integrados en un tratado multilateral que estipuló los derechos y obligaciones de los coligados.

En cuanto a Atenas, la guerra contra los persas, tuvo un gran significado en la conformación de la Liga Helénica. Si bien todas las polis habían intervenido de alguna manera en el conflicto, se había notado la superioridad de Esparta y de Atenas. El miedo a una nueva serie de ataques persas dio lugar a la conformación de una agrupación de ciudades denominada Liga Helénica. Esta liga estuvo comandada particularmente por los espartanos, pero el nacimiento de la Liga de Delos en torno a Atenas, y la ya existente Liga del Peloponeso, hicieron que la Liga Helénica no tuviera los resultados esperados. Dada la mayor coincidencia de intereses entre los atenienses y los jonios, estos grupos se mantuvieron unidos luego de la guerra contra los persas y se juraron mutua defensa ante nuevos ataques. Ante la evidente superioridad de Atenas con respecto a los otros integrantes, su hegemonía fue inevitable y el grupo fue denominado Liga Ática, pero los estados pertenecientes fueron declarados iguales. El control de las finanzas de la liga fue confiado a un grupo ateniense. En el momento de su máxima expansión hacia mediados del siglo V, la Liga Ática estaba formada por polis de seis diferentes áreas regionales griegas: Ática (Atenas y la isla de Salamina), Asia Menor (Mileto, Éfeso, Colofón, Halicarnaso, etc.), islas del Egeo (Eubea, Rodas, etc.), ciudades del Helesponto, colonias y ciudades de Tracia (Estagira, Abdera, etc.) y colonias y ciudades de la Calcídica (Samotracia, Potidea).

Luego de las reformas de Clístenes, el siguiente personaje importante en la evolución política de Atenas fue Efiltes, él introdujo importantes cambios en la constitución ateniense. Aparentemente, luego de la guerra contra los persas el Areópago recuperó ciertas atribuciones en el gobierno de la ciudad. Esto implica que el viejo Consejo había usurpado algunas funciones, de las que había quedado virtualmente relegado tras las reformas de Clístenes.

Hacia el año 462 ac. Efiltes convenció a la Asamblea acerca de la necesidad de tomar medidas contra el creciente poder del Areópago. Lo que el político ateniense logró fue expulsar a algunos de sus miembros, recuperar las atribuciones administrativas que había tomado dicho órgano y privar al Areópago de sus atribuciones políticas que fueron distribuidas hacia la Asamblea, el Consejo de los 500 y los tribunales populares. De esta manera, el Areópago perdió todo su poder hasta que fue recuperado por la oligarquía en el 404 a.c.

Las reformas de Efiltes tuvieron una reacción política importante que le costó la vida en manos de algunos aristócratas expulsados del Areópago. Para esa época había cobrado importancia en la escena política Pericles.

Pericles era hijo de un importante militar ateniense llamado Jantipo. Gobernó Atenas durante más de treinta años (desde el 460 a.c. hasta el 429 a.c.) y nunca quiso ser arconte, prefiriendo compartir con nueve personas más el cargo de estratega, para el cual fue electo en quince oportunidades. Realizó diversas reformas que llevaron a la democracia ateniense a su máximo esplendor. El objetivo primordial de estos cambios era lograr una mayor participación de 'todos' los ciudadanos en las tareas de gobierno, aunque la 4ª clase soloniana (thetes) quedó de hecho relegada del ejercicio de las magistraturas importantes (arcontado) y los cargos que requerían una alta cualificación profesional (estrategas); en cambio los 'zeugitas' (3ª clase) tuvieron acceso al arcontado desde 457 a.c. Pericles también organizó una serie de colonias agrícolas y comerciales fuera del Ática con el fin de disminuir el exceso de población en Atenas.



En previsión de una guerra contra Esparta, fortificó la ciudad de Atenas y el puerto del Pireo. El gobierno de Atenas durante la época de Pericles se puede definir como el más cercano a la "democracia directa".

Durante el gobierno de Pericles se produjo un florecimiento de todos los aspectos de la cultura, que hizo de Atenas uno de los principales centros artísticos y culturales de su época.

Uno de los principales temas de discusión con respecto a este período de la historia de Grecia es el del denominado "imperialismo ateniense". Existen autores que afirman que no puede denominarse "imperio" al tipo de dominio que ejerció Atenas, mientras que otros afirman que puede ser denominado "imperio económico".

La Guerra del Peloponeso, posee gran importancia, ya que marca un gran cambio en el rumbo de la civilización griega. El año 431 a.c., en el que se inicia la Guerra del Peloponeso, representa el final de un período, la Pentecontecia, que, gracias a una serie de circunstancias reales, unidas a la elaboración ideológica que se hizo de la misma, ha llegado a ser simbólica de una gran parte de las características que suelen atribuirse a la Grecia Clásica.

La Guerra del Peloponeso significó un giro decisivo en la historia de Grecia, tanto si se considera en sus aspectos político y militar, como si se hace desde el social y económico. Al finalizar la guerra contra los persas, las ciudades griegas estaban divididas en dos grandes grupos, las de la Liga del Peloponeso, encabezada por Esparta y la Liga Ática, encabezada por Atenas.

Según relata Tucídides<sup>15</sup> la principal causa de la Guerra del Peloponeso fue el miedo de los espartanos al poderío ateniense. El historiador explica la votación de los lacedemonios, diciendo que los atenienses habían violado un tratado con Esparta. Los lacedemonios votaron que el tratado había sido violado y que se debía hacer la guerra, no tanto porque hubieran sido persuadidos por los discursos de sus aliados como porque temían que los atenienses se hicieran más poderosos.

---

<sup>15</sup> Ver: Tucídides: "*Historia de la Guerra del Peloponeso*." Alianza Editorial. Madrid, España. 1989.

Existían muchas diferencias entre ambos estados griegos; en lo político, existía una clara rivalidad entre las ciudades jónicas, apoyadas por Atenas y los gobiernos aristocráticos dorios apoyados por Esparta y en lo económico, la expansión comercial de Atenas lesionaba los intereses espartanos.

Atenas basaba su poderío en sus flotas marítimas, consideradas las mejores y más eficientes desde la guerra contra los persas y por lo tanto, dominaba la mayoría de las ciudades marítimas. Por su parte, Esparta dominaba gran parte de las ciudades del interior y confiaba en sus equipos terrestres.

La primera batalla estalló en el año 431 a.c., y la guerra duró veintisiete años, hasta el 404 a.c., y concluyó con la derrota de Atenas. Según el análisis de Tucídides, la guerra constó de tres etapas fundamentales: la primera duró diez años y se inicia con la invasión del Ática por los espartanos y se prolonga hasta la paz de Nicias; la segunda parte duró siete años y fue un período de relativa calma que se caracteriza por la expedición a Sicilia en la que los atenienses atacan a los espartanos en una de sus colonias principales; y la tercera parte es denominada La guerra de Decelia, que termina con la victoria y el agotamiento general de toda Grecia.

Muchos autores coinciden al afirmar que el declive del poder de la civilización griega se da como consecuencia del desgaste del sistema que produce la Guerra del Peloponeso. El siglo IV a.c. fue el marco temporal en el que la crisis de la polis se hizo presente.

Si algo caracteriza al siglo IV a.c. es ante todo la guerra. El estado de guerra se convierte casi en permanente. De 431 a 338 a.c., es decir, durante casi un siglo, el mundo griego conoció casi constantemente la guerra generalizada, al margen, por supuesto, de los conflictos locales.

El primer síntoma de la crisis que se hace presente es el fracaso del imperialismo de Atenas, que había resultado exitoso durante el siglo V. Atenas no quería renunciar a la hegemonía que había obtenido, pero no tenía la suficiente fuerza para defenderla contra la revuelta encabezada por Esparta en la Guerra del Peloponeso.



A su vez, la victoria de Esparta inauguró su propia y breve hegemonía a partir del 413 a.c. Tebas y Atenas se liberaron de esa hegemonía en los años siguientes al 380 a.c.. A partir de entonces, ninguna ciudad-estado obtuvo la hegemonía ni la coordinación de la defensa regional. La caída de la antigua Grecia tuvo una forma militar, hacia el año 360 a.c. incluso Esparta había comenzado a reclutar hoplitas mercenarios. Estos mercenarios no eran ciudadanos ni estaban comprometidos con los asuntos políticos de las polis, esto debilitó la democracia interna de la polis. Además los costos de la guerra de hicieron cada vez más altos. tanto que ya ni las grandes polis se los pudieron permitir. Dos tipos de jefes militares fueron teniendo cada vez más poder: el general / tirano mercenario y los reyes de las zonas del norte, que podían movilizar grupos armados sin tantos costos financieros (o políticos) como las polis del sur. En ese momento, algunos grupos aristocráticos empezaron a traicionar a la democracia y a iniciar negociaciones con los nuevos agentes de poder. Esta etapa llega a su fin cuando Filipo, rey de Macedonia logra establecer una eficaz red de poder que le permite a su hijo desarrollar una idea imperialista que se encuentra con las debilitadas polis griegas que pronto se vieron sometidas.

El gobierno de toda polis o ciudad-estado consistía al menos en una asamblea, un consejo o consejos más pequeños y unos magistrados que podían ser electos de diferentes maneras. El establecimiento de este sistema tripartito no fue concebido con el fin de establecer una separación de poderes como podría pensarse teniendo en cuenta los estados modernos.

A pesar de las similitudes y paralelismos que se pueden hacer entre la sociedad griega y la romana, existen ciertas diferencias entre ambos sistemas de gobierno. Una de estas diferencias es que en Atenas, los cargos estaban restringidos al término de un año y para los miembros del consejo a dos años (con la excepción de los estrategos), mientras que en Roma, uno de los órganos más fuertes y elitistas del gobierno de la República como el Senado, tuvo puestos vitalicios. Tanto en la forma de gobierno ateniense como en la romana no existía separación entre el departamento civil y el militar. No sólo el

ejército era una milicia de ciudadanos (aunque no la armada), sino que los jefes eran oficiales civiles de graduación.

Otro elemento importante a tener en cuenta en el estudio de las formas políticas atenienses y romanas es la cuestión del tamaño de los territorios en los que se gobernaba y el impacto de la guerra en ambas sociedades. La gran mayoría de las ciudades-estado no poseían más de 10.000 ciudadanos varones adultos, y lo mismo sucede con las ciudades de Italia que fue ocupando Roma en los inicios de la República, mientras que la población de Atenas pudo llegar a los 40 o 50 mil ciudadanos y la de Roma a muchos más. Es fácil deducir de estas cifras que la forma de democracia directa era mucho más efectiva en los lugares pequeños, donde los ciudadanos podían reunirse de hecho en la asamblea frecuentemente y hacer sentir sus necesidades políticas.

En cuanto al impacto de la guerra, está muy asociado con la expansión territorial y sus consecuencias y con las modificaciones a largo plazo que genera la guerra en las jerarquías y formas sociales.

Roma fue un estado conquistador desde el comienzo de su historia. La combinación, por una parte, de adquisición territorial y asentamiento constante de campesinos (ciudadanos) en la tierra conquistada con la conservación, por otra parte, del entramado de la ciudad-estado y una cierta medida de participación popular en el gobierno, dio un peculiar sello romano a todos los aspectos de su historia, sociedad y política.

Por su parte, Atenas en su etapa imperial, no se dedicó a anexionar territorios al estilo romano (es decir, tanto jurídica como políticamente), sino que adquirió un imperio que le pagaba tributos. La diferencia de tamaño entre ambas sociedades en sus etapas de apogeo es claramente diferente. Estas diferencias de magnitud, sin duda repercutieron en la política. Por ejemplo, el aspecto conquistador romano influyó en el funcionamiento y las características de su constitución, así como en el carácter y comportamiento de sus líderes políticos.

El tema de la participación popular en Atenas y Roma es también muy importante para comprender las formas políticas de ambas sociedades. Pese a todas sus diferencias Atenas y Roma tuvieron en común un elemento de participación popular. Por consiguiente los líderes políticos, quienesquiera que fuesen y como quiera que hubieran adquirido su status, se veían obligados no sólo a maniobrar entre sí, sino también a maniobrar de tal modo que se asegurasen el apoyo popular para diversos fines.

La política, al nivel de los líderes, era una actividad de dedicación plena, que se convertía en un modo de vida. Los individuos debían primero elegir dedicarse a la política para luego intentar progresar, por esa razón se hacía necesaria una familia capaz de solventar los gastos y de poder establecer el punto de partida en la carrera de uno de sus integrantes.

El funcionamiento de la democracia ateniense y sus órganos de gobierno, comparación con Roma:

A partir de las reformas de Clístenes, son muchos los autores que consideran que se inicia la democracia en Atenas. Las magistraturas eran electivas y los funcionarios elegidos por sorteo duraban generalmente un año en sus cargos y transcurrido ese lapso, la Asamblea juzgaba su actuación. El gobierno ateniense poseía las siguientes instituciones:

- El Arcontado. Con el desarrollo de la democracia, los nueve arcontes tradicionales fueron perdiendo autoridad. Finalmente, conservaron ciertas atribuciones de carácter judicial y religioso.
- El Consejo (Bulé). Luego de las reformas de Clístenes lo integraban quinientos miembros, sorteados anualmente entre ciudadanos mayores de treinta años. Para deliberar, debido a su número, se dividían en diez secciones con cincuenta miembros cada una, que trabajaban una décima parte del año. El Consejo poseía amplias atribuciones, especialmente legislativas. Estudiaba todas las cuestiones de estado, preparaba y discutía los proyectos de ley y se ocupaba de las relaciones exteriores.

- La Asamblea del pueblo (Ecclesia). La componían todos los ciudadanos mayores de veinte años y era convocada, generalmente cada ocho días. Se reunía en el Ágora o en las proximidades de la Acrópolis. La Asamblea tenía la facultad de declarar la guerra, elegir anualmente los funcionarios y examinar su situación. Además era la encargada de ejecutar el ostracismo y otorgar la ciudadanía.
- Los estrategos. A partir del siglo V a.c., diez estrategos reemplazaron al arconte ptolemarca en el mando del ejército y las fuerzas navales. Podían ser reelectos, y en caso de guerra uno solo dirigía las operaciones. Con el transcurso del tiempo aumentaron su prestigio y algunos, como Pericles, ocuparon altos cargos de poder.
- El Areópago. A pesar de conservar su autoridad moral, en la práctica, perdió casi todas sus atribuciones. Juzgaba cierto tipo de crímenes, pero fundamentalmente cuidaba la educación y las costumbres.
- El tribunal de los Heliastas. Lo integraban seis mil jueces (seiscientos por tribu) sorteados entre los ciudadanos mayores de treinta años. Como era un cuerpo demasiado numeroso, para sus deliberaciones se dividía en diez secciones de quinientos miembros cada una y se elegían mil suplentes. Esta cantidad excesiva de jueces, fue perjudicial para el funcionamiento de la justicia. Las atribuciones judiciales de este órgano, eran amplias, pues entendía en casi todo tipo de crímenes, menos los asesinatos, que correspondían al Areópago.

La siguiente es la organización de los órganos gubernamentales durante la República romana:

Los magistrados: Las magistraturas fueron electivas, sus integrantes (salvo contadas excepciones) eran elegidos por sufragio popular y duraban generalmente un año. El trabajo en las magistraturas no era remunerado, y debía ser respetada una serie de jerarquías que establecía que sólo podían participar en los cargos mayores quienes habían formado parte de cargos menores. Los magistrados en Roma eran los siguientes:

- **Cónsules:** Una vez expulsados los reyes, el poder civil y militar quedó en manos de dos cónsules que ejercían sus funciones anualmente. Ejercían la mayor autoridad pues presidían el Senado, convocaban a asambleas populares y comandaban los ejércitos.
- **Dictadura:** Cuando una invasión o guerra civil amenazaba a Roma, los cónsules eran suspendidos en sus funciones y reemplazados por un dictador, que gobernaba sólo. Como estaba investido con muchas atribuciones, debía renunciar cuando el peligro terminaba, y si los conflictos continuaban debía ser reemplazado a los seis meses.
- **Censores:** Estos dos magistrados tenían la misión de confeccionar cada seis años el censo, es decir, el padrón general del pueblo romano donde figuraba la nómina de ciudadanos y sus bienes. Con el transcurso del tiempo, aumentaron sus atribuciones, llegaron a poder vigilar la conducta de los funcionarios y "degradar" a un senador y hasta expulsarlo de sus funciones.
- **Pretores:** En principio, los cónsules resolvieron las cuestiones judiciales, pero con el tiempo la cantidad de problemas aumentó y se creó el puesto de pretor. En un primer momento no existió más de uno, pero luego llegó a haber hasta doce.
- **Tribunos de la Plebe:** Representaban al pueblo y duraban un año en el desempeño de su cargo. Eran funcionarios que defendían a las clases desprotegidas ante las arbitrariedades de los patricios. Por medio del veto podían impedir el cumplimiento de una resolución que afectara los intereses de sus representados.
- **Ediles:** Tenían a su cargo los asuntos policiales, el cuidado de los edificios y la celebración de los festejos públicos.
- **Cuestores:** Eran los funcionarios que se ocupaban de las cuestiones financieras. Administraban el tesoro público, controlaban los gastos del Estado y percibían los impuestos de los territorios conquistados.

#### El Senado.

Es el cuerpo más famoso de la República Romana. Fue creado durante la monarquía y contó en un principio con trescientos miembros, aunque posteriormente su número aumentó a seiscientos. Sólo podían integrarlo

aquellos que ya habían participado, por lo menos, en una de las magistraturas del Estado. En principio eran elegidos de forma vitalicia, pero aproximadamente desde el siglo IV a.c. los censores tenían la atribución que les permitía la posibilidad de destituirlos si su conducta no era honorable. El senado tuvo amplios poderes. Intervenía en las funciones legislativas, porque tenía la facultad de tener gran peso en la aprobación de las leyes. Sus propias resoluciones eran denominadas "senadoconsultos" y trataban cuestiones referentes a la administración interior, al gobierno de las provincias, a la religión y a la política exterior.

#### Los Comicios.

Para expresar su opinión en asuntos de gobierno, los ciudadanos se reunían en asambleas del pueblo o comicios. Estos comicios eran tres:

- **Comicios curiados:** Fue la asamblea más antigua y se basaba la división religiosa del pueblo por curias. Sus integrantes eran exclusivamente patricios y se agrupaban en treinta curias, las cuales trataban los asuntos aisladamente y luego cada una de ellas emitía un voto.
- **Comicios centuriados:** En estas asambleas, los concurrentes, patricios y plebeyos, se dividían por centurias o agrupación militar de ciudadanos de cinco clases, de acuerdo con su fortuna. Aunque se admitía la participación popular, los elementos aristocráticos tenían mayor peso. Por su carácter militar se reunían en el Campo de Marte porque estaba prohibido el ingreso de tropas armadas a la ciudad de Roma. Los comicios centuriados elegían a los altos funcionarios del gobierno, creaban y derogaban ciertas leyes, decidían apelaciones de sentencias judiciales y podían declarar la guerra o concertar la paz.
- **Comicios por tribus:** Todos los ciudadanos pertenecían a esta asamblea y no había distinción entre ricos y pobres. Es considerada como la verdadera institución democrática de la República Romana, y su prestigio aumentó con el tiempo. El criterio de división era el de las tribus, es decir, los "barrios" en los que se dividía el territorio romano.

Es un error establecer la ecuación democracia = régimen electoral para la política en el Mundo Antiguo. Este error surge de nuestra idea moderna de Estado y de democracia. Es un grave error pensar a Atenas o Roma cómo regímenes electorales, las elecciones existían, pero no tenían el peso final y absoluto que, en teoría, tienen hoy en día. Esto sucedía por varias razones, en primer lugar podía existir un consejo que tuviera en sus manos la decisión final, además podía suceder que los cargos electivos no fueran los realmente importantes para el gobierno de la ciudad, y también hubo un liderazgo salido casi exclusivamente de las clases sociales altas.

En Atenas, las sesiones de la Asamblea eran públicas para cualquier ciudadano que quisiera acudir, en la Asamblea se tenía el poder del voto directo para las propuestas que se debatían abiertamente. Además, como se mencionó anteriormente, había dos consejos, el Areópago, que era un vestigio arcaico que fue perdiendo todo su antiguo poder en manos del Consejo de los Quinientos. Los miembros de este último eran elegidos por sorteo de entre todos los ciudadanos de más de treinta años que decidían que su nombre fuera presentado en la lista; la duración de los cargos era de un año y un hombre podía ejercerlo sólo dos veces en su vida. Casi todos los magistrados eran seleccionados también por sorteo, sello de democracia para los griegos. Aristóteles no habla de sufragio al definir a la democracia, sino que se refiere concretamente al sorteo en las magistraturas

El poder de los magistrados se veía limitado porque se veían controlados mediante calificaciones (es decir sus méritos), lo que perjudicaba a los magistrados frente a la Asamblea o el Consejo de los Quinientos.

Si bien todo este sistema hace parecer que había gran participación de las masas populares, no se puede aseverar con certeza que esto haya sido realmente así. La Asamblea no era un parlamento con miembros fijos; no hay duda de que pocos ciudadanos comunes y corrientes se tomaron la molestia de asistir a sesiones de rutina, pero es inimaginable que, por ejemplo, el tema de ir o no a la guerra con Esparta encontrara gran desinterés. Además, resulta imposible imaginar que un decreto pudiera ser tratado detalladamente en una sesión multitudinaria de una Asamblea al aire libre.



Entre Atenas y Roma existen similitudes como la imposibilidad de acceder a la información necesaria, el papel de la gloria militar en la política y el patronazgo cómo método para obtener liderazgo político. Los romanos poseían no una, sino tres asambleas a las que dirigirse para tratar los problemas de su comunidad.

La coacción a la que estaban sometidos tanto los griegos como los romanos los llevaron a innovar permanentemente en las formas de liderazgo, y eso explica de alguna manera su "originalidad". Esto quiere decir que el desarrollo de la política no fue un acto consciente, sino que se fue dado con base en las necesidades del momento.

Estos sistemas dejaban de lado a numerosos sectores, como las mujeres o los esclavos, además de los ciudadanos que tenían derechos políticos limitados. Además de este grupo que quedaba fuera del sistema, los ciudadanos que sí tenían derechos políticos se veían también limitados en su accionar por diversas razones, desde las dependencias generadas por clientelas y facciones hasta por "fallas" estructurales del sistema que dejaban las decisiones realmente importantes en manos de las elites aristocráticas.

El sistema democrático ateniense fue una gran novedad para el Mundo Antiguo, que significó la momentánea desaparición de los regímenes unipersonales como monarquías o tiranías. Por primera vez había órganos de gobierno organizados que limitaban sus poderes entre sí y cuyos integrantes (salvo en ciertas excepciones), eran elegidos por el pueblo o al azar y no respondían (en teoría) a los grupos de poderosos aristocráticos que usualmente detentaban el poder.

Finalmente, resulta importante comprender la gran influencia del contexto histórico en el que se evoluciona un sistema político, ya que la política no es una actividad aislada de la situación del lugar en el que se desarrolla. Las guerras, la economía los cambios sociales, son productos de decisiones políticas y, a su vez, producen decisiones que modifican la política.



## 2.- Breve reseña de la evolución de la Democracia.

Como hemos visto anteriormente en la Grecia clásica la democracia no tenía el sentido que se le otorga hoy en día a esta palabra. Pudimos observar que la democracia ateniense y la República romana encarnaron dos concepciones de la democracia. En Atenas se planteó el ideal democrático en toda su pureza, como bien han apuntado diversos autores. En cambio, durante su época republicana, Roma reprodujo la democracia posible, esto es, esa parte del ideal democrático que es accesible en cada época. Roma durante esa época era una forma mixta de gobierno, con el elemento democrático mezclado con los elementos monárquico y aristocrático.

Después del declive de la democracia griega la palabra democracia prácticamente desapareció por un periodo de dos mil años. Se comenzó a hablar en Roma de República, ya no de democracia. Pero como mencionamos anteriormente en Roma se introdujo la idea de gobierno mixto, el cual representaba a diversos intereses o grupos que constituían la comunidad. El sistema adoptó de manera rápida rasgos oligárquicos, en donde el compromiso formal de participación popular se traducía en una capacidad muy limitada de control.

La expansión y arraigo del cristianismo en el mundo occidental desplazó a la reflexión política hacia el universo de la teología, así, el tema de la participación política dejó de ser una preocupación durante más de un milenio.

Durante la Edad Media volvió a aparecer el tema de la participación, pero bajo una forma distinta, que en ese entonces tenía poco que ver con la democracia.

En varios países europeos, los monarcas (apremiados por sus necesidades económicas), llamaban a asambleas para tratar asuntos de Estado, fundamentalmente relacionados con el levantamiento de impuestos y a las empresas guerreras; los integrantes de estas asambleas representaban muy someramente a los estamentos que conformaban al reino: la nobleza, el clero y la burguesía.

De aquí es de donde surge la idea de la responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos; y además fue el inicio de lo que hoy día se conoce como Parlamento.

En Inglaterra en el siglo XIV, el Parlamento empezó a tener una gran influencia; y, en España, Francia, y el resto de Europa sucedió lo mismo. Sin embargo, con el afianzamiento de las monarquías absolutistas, los parlamentos dejaron de ser convocados a partir de los siglos XVII y XVIII. Aún con todo esto, la idea de representación política empezaba a penetrar el pensamiento político. La representación dista de ser democrática, pero los pensadores de aquella época, especularon en torno a la representación política como una solución al problema de la participación en comunidades políticas complejas y de gran tamaño

A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento se empezaron a gestar grandes transformaciones, las cuales poco a poco volvieron a hacer de la participación política un importante tema de reflexión y una demanda popular que siglos después se haría más universal.

En el ámbito social, la reforma protestante contribuyó a difundir una nueva manera de pensar la actividad política, marcando una división más nítida entre el poder secular y el religioso. Además, su énfasis en el establecimiento de una relación directa entre el creyente y Dios sentó las bases para pensar la vida comunitaria como una relación entre individuos iguales.

En lo económico, el desarrollo del comercio contribuyó al surgimiento de una clase social independiente de las ataduras feudales, que se agrupaba en los burgos. Pronto esos burgos autónomos innovaron métodos de gestión de los asuntos públicos, que incorporaron elementos de participación política de fuertes rasgos plutocráticos (gobierno de los ricos). Las ciudades-Estado de la Italia renacentista constituyeron la expresión más acabada de este modelo, si bien comunidades similares florecieron en Francia, Suiza y en las orillas del mar Báltico.

Así, a partir del ejemplo romano, la idea de democracia fue ganando espacio lentamente a partir del siglo XVII, que fue la época en la que Europa empezó a superar las monarquías absolutas para reimplantar una concepción republicana del poder. Las concepciones tanto griega como romana de democracia, han estado en tensión a través de la historia de la democracia.

Además ambas concepciones estuvieron presentes durante las grandes revoluciones (las revoluciones inglesas de 1640 y 1688, la guerra de independencia estadounidense de 1776 y la revolución francesa de 1789), que marcaron el arribo político de los tiempos modernos.

En 1688 se sustituyó la monarquía absoluta en Gran Bretaña por una monarquía parlamentaria, que podríamos calificar de gobierno mixto, al estilo romano, donde se mezclaban los tres elementos del régimen mixto: el monárquico (el rey o la reina), aristocrático (la cámara de los lores) y democrático (la cámara de los comunes).

Francia no era una pequeña ciudad-Estado a la manera de la polis ateniense o de esa Ginebra natal en la que pensaba Rousseau cuando renovó el ideal ateniense en el campo de las ideas políticas, sino una vasta nación. Como resulta lógico, fue materialmente imposible lograr la reunión cotidiana de los ciudadanos en una asamblea, esto es, la democracia directa al estilo griego le estaba vedada. Pero Sieyès primero y los jacobinos después, forzando su interpretación de la democracia, hicieron como si esa presencia de los ciudadanos se diera efectivamente en la asamblea de los representantes del pueblo. De aquí provino la dictadura de la asamblea en nombre de la democracia.

La dictadura de la asamblea fue posible porque, así como era lógico que no hubiera necesidad de proteger a los ciudadanos atenienses contra los posibles abusos de esa asamblea que ellos mismos formaban, en la Francia revolucionaria del siglo XVIII tampoco se los protegió contra una asamblea que pretendía ser ella misma la voluntad de los ciudadanos, cuando en verdad sólo los representaba, porque ellos no estaban presentes. De esta sustitución del

pueblo por una asamblea que usurpaba su papel resultó no sólo la dictadura sino la más feroz de ellas: el terror jacobino.

Después, los moderados con Mirabau al frente, imaginaron la transición de Francia no ya de la monarquía absoluta a la democracia absoluta que pretendían establecer los jacobinos sino a una monarquía parlamentaria al estilo inglés y, cuando el proyecto de Mirabeau fracasó y el rey Luis XVI fue decapitado, vinieron sucesivamente la época del Terror, un directorio equilibrado en los tiempos revisionistas del Termidor y, finalmente, el imperio napoleónico.

Algunos autores hablan de que la revolución francesa fue el fracaso más glorioso de la historia. A la inversa de las revoluciones inglesa del siglo XVII y la americana del siglo XVIII, que fueron exitosas porque lograron lo que pretendían: fundar regímenes que partirían del ejemplo de la República Romana. La revolución francesa pretendió y no logró lo que pretendía: implantar un modelo como el de la democracia ateniense. Pero, como ya mencionamos, la pretensión de considerar la asamblea de los representantes del pueblo como si fuera idéntica al pueblo, falsificó los ideales de la democracia ateniense. Después de esta falsificación, la revolución francesa desembocó en el imperio napoleónico y, luego de la derrota de Napoleón en 1815, en la restauración de la dinastía de los borbones en cabeza de Luis XVIII. La situación en Francia acabó regresando al lugar del que había partido en 1798.

La importancia de la revolución francesa radica en que encendió la imaginación de los pensadores de esa época y de las generaciones subsiguientes por el mundo entero de un modo difícilmente comparable al de la difusión que tuvieron las revoluciones inglesa y norteamericana. Las revoluciones anglosajonas fueron episodios poco difundidos.

Fue Kant quien, después de lamentar los desvíos y los excesos de la revolución francesa, hizo notar que la misma, al agitar otra vez, a más de dos milenios de distancia, la idea de la democracia ateniense logró un impacto

universal. La revolución francesa modificó para siempre los ideales políticos de la humanidad.

Estadounidenses y británicos reinstalaron con sus revoluciones la noción de República, siguiendo el patrón romano. Los franceses intentaron introducir de nuevo las ideas de democracia directa como en Atenas, y fracasaron, sin embargo lo que es realmente importante es que la democracia como ideal no ha abandonado el desarrollo de las ideas políticas.

El ideal de democracia al estilo romano es el que ha evolucionado, a pesar de la trascendencia de la revolución francesa, sobre todo en Inglaterra y los Estados Unidos, y ha llegado a involucrar en nuestros días a casi todos los regímenes políticos de Europa, Oceanía y América, penetrando además en Asia y hasta en África. Es a este conjunto de regímenes políticos a los que, pese a sus variaciones, los autores contemporáneos llaman democracias contemporáneas.

Por otro lado cabe mencionar que el ideal ateniense, no sólo no ha desaparecido de la Ciencia Política, sino que creemos que se ha vuelto más apremiante, ya que la revolución de las comunicaciones nos ha acercado unos a otros, como nunca antes en la historia. Se está dando lo que un autor canadiense (Marshall Mc. Luhan) llamó "la aldea global", esta idea esencialmente consiste en que gracias a la revolución de las comunicaciones el mundo es ahora como una pequeña aldea, una "aldea global", aunque de carácter virtual. Con lo que se está logrando que el mundo moderno sea más "pequeño", por lo estrecho de sus contactos, de lo que era la Francia del siglo XVIII. Con todo esto se permite que la interacción entre los seres humanos de todo el planeta sea más intensa y cercana.

Tal vez este acercamiento que se produce entre las naciones y dentro de ellas explique la gran difusión de las ideas de democracia, de una democracia mixta, en la que se mezclan el elemento democrático con los elementos aristocrático y monárquico. El elemento democrático no ha dejado de ganar terreno a los otros

dos elementos en los regímenes mixtos de la actualidad, porque como podemos ver hoy en día predomina en el mundo la "república democrática".

Así, podemos ver que al lado de los regímenes representativos que todavía prevalecen en las constituciones contemporáneas, se han ido poblando de formas de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, entre otras.

Samuel P. Huntington en su obra: "La tercera ola" describe la forma en la que se han difundido las ideas democráticas en la época moderna, como el producto de las olas de democratización a las que han seguido contra olas autoritarias. Del mismo modo como el paseante descubre a la hora de la marea alta que en medio de olas y contra olas el mar, pese a todo avanza sobre la playa, Huntington menciona que un movimiento similar se ha dado en la historia de la democracia contemporánea.<sup>16</sup>

Según Huntington, las olas democratizadoras han sido tres. La primera se inició en 1828, cuando los Estados Unidos pasaron de la república aristocrático-democrática que todavía eran durante la presidencia de Andrew Jackson, con su abrumador seguimiento popular. Durante las siguientes décadas esas ideas se difundieron por Inglaterra y Europa con la gradual extensión del derecho de votar hacia las capas populares y el retroceso del llamado "voto censatario" que sólo permitía votar a los ciudadanos inscritos en el censo impositivo, es decir, a los ciudadanos con dinero.

De 1922 a 1944 se desarrolló en el mundo, con la victoria de los aliados sobre los países del eje en la Segunda Guerra Mundial, la segunda ola de democratización, que esta vez incluiría, además, la conquista del derecho a voto de las mujeres. Sin embargo la segunda contra ola autoritaria llegó al mundo a partir de 1962 con el auge del militarismo, que afectó particularmente a América Latina.

---

<sup>16</sup> Ver: Huntington, Samuel P.: "La tercera ola". Editorial Paidós. Barcelona. 2000.

Finalmente llegó, según Huntington, la tercera ola democrática que empezó a cubrir otra vez al mundo desde de 1974. En ese año Portugal salió de su periodo autoritario. Al año siguiente le tocaría a España, etc.

Al año siguiente de que publicó su libro, Huntington ya se preguntaba si no se había iniciado una tercera ola autoritaria.

Haya o no una tercera ola autoritaria, sigue en pie la hipótesis de Huntington de que las olas democráticas se van imponiendo poco a poco a las contra olas autoritarias. Así, en 1922, cuando se agotaba la primera ola democrática, había 29 naciones con regímenes "democráticos", En 1942, a punto de extinguirse la primera contra ola autoritaria subsistían sólo 12 naciones "democráticas". Pero en 1962, cuando terminaba la segunda ola democrática, 36 naciones eran "democráticas". En 1973, al final de la segunda contra ola autoritaria, sólo 30 naciones eran "democráticas". Y finalmente en 1990, que es el último año que Huntington tiene en cuenta, 58 naciones eran "democráticas".

Así podemos ver que cada ola democrática avanza más que la anterior. En la actualidad la democracia se ha convertido en un reto a alcanzar por la mayoría de los países del mundo.

### **3.- El pensamiento de Rousseau.**

Rousseau, pese a ser colaborador de la Enciclopedia, fue el gran disidente. En 1749, en el concurso de la Academia de Dijon sobre el tema: ¿Ha contribuido al mejoramiento de las costumbres el progreso de las ciencias y de las artes?, su respuesta fue que no, puesto que las ciencias y las artes se originan en los vicios, los alimentan y son el origen de la desigualdad entre los hombres. Esta problemática fue la desencadenante de su pensamiento.

Las ideas de Rousseau se oponían abiertamente a las de la ilustración francesa puesto que desvalorizaba la cultura, la razón y la sociedad en favor del hombre en estado natural. Su valorización del sentimiento resultaba además, escandalosa. Del mismo modo, eran polémicos sus ideales políticos.



Sin embargo, sus ideas tuvieron un enorme éxito y fue el ilustrado que más influyó en los futuros revolucionarios.

Construido sobre la estructura del paso del estado natural al estado de sociedad, el pensamiento de Rousseau propone un regreso utópico al primer estadio, sin abandonar el segundo, en tanto que abandonarlo ya no es posible.

El hombre 'natural' (primitivo) vivía aislado. Rousseau especula que carecía de una sociabilidad natural. A diferencia de Hobbes, tampoco cree que viviese en guerra contra todos. Introduce así la imagen del "buen salvaje", una suerte de inocencia natural (no existe el pecado original), la bondad es innata así como la igualdad absoluta. Tampoco hay moral. Pero esta condición natural, pertenece a un estado que ya no existe (quizá nunca haya existido, y probablemente no vaya a existir alguna vez), pero resulta útil para reflexionar sobre la situación actual. El concepto de naturaleza sirve como punto de referencia y concepto directivo.

El hombre se vuelve menos feliz, menos libre y menos bueno. La idea del progreso es claramente atacada. Al aparecer la sociedad, el hombre comienza a perder la libertad y las desigualdades comienzan a ganar terreno cuando se establece el derecho de propiedad y la autoridad para salvaguardarlo. Entonces, la sociedad es un engaño, los hombres se unen supuestamente para defender a los débiles pero en realidad lo que hacen, es defender los intereses de los más ricos. Las diferencias son claras: ricos-pobres; poderosos-débiles; amos-esclavos. La conciencia es el único reducto indemne, aunque casi ignorado.

Así, el primer paso es la transformación del individuo mediante la educación. En el "Emilio", el niño es educado por su mentor como el "buen salvaje" reproduciendo la experiencia de Robinson (novela de 1719) descubriendo por sí mismo, lo mejor de la cultura. A través de su programa educativo utópico, Rousseau critica a la educación ilustrada<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Ver: Rousseau, Juan Jacobo: "Emilio o de la Educación." Editorial Porrúa. México, 2002.



Lo que sigue es la transformación de la sociedad. El programa del Contrato Social se basa en el establecimiento de una forma de asociación mediante la cual cada uno, al unirse a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y quede tan libre como antes.

Se trata de una nueva modalidad de contrato social que devuelva al hombre su estado 'natural' sin que por ello deba dejar de pertenecer a una comunidad. No es, como quiere Hobbes, un contrato entre individuos, ni de los individuos con un gobernante, como propone Locke: es un pacto de la comunidad con el individuo y del individuo con la comunidad. Cada uno de los asociados se une a todos y a ninguno en particular.

Este pacto, crea la voluntad general que ni es arbitraria ni se confunde con la suma de las voluntades egoístas de las voluntades individuales de los particulares. Entonces aparece el concepto de soberanía, el soberano es la voluntad general, la cual es inalienable (no se delega, el gobierno no es sino un ejecutor de la ley que emana de la voluntad general, y puede ser siempre sustituido), e indivisible (no hay división de poderes, como postulan Locke y Montesquieu).

Rousseau pretende establecer de este modo simultáneamente, la soberanía popular y la libertad individual. Porque, al hacer contrato con la comunidad, cada individuo está realizando también un contrato con sí mismo, en tanto que al obedecer a la "voluntad general", está siguiendo su propia voluntad.

El Contrato Social inspirará a los revolucionarios franceses en 1789, a la comuna de 1870 y a los comunistas del siglo XIX. Inspiró también a Jefferson (1826), autor de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América.

Es necesario recalcar que, según Rousseau la máxima del gobierno legítimo y popular que persigue el bien del pueblo es guiarse por la voluntad general, nos dice que el cuerpo político es también un ser moral dotado de voluntad. Esa voluntad general debe tender siempre a la conservación y bienestar del todo y

de cada parte, es el origen de las leyes y la regla de lo justo y de lo injusto para todos los miembros del Estado, en relación con éste y con aquéllos.

Rousseau plantea la necesidad de regresar a las pequeñas agrupaciones sociales, es decir, reivindica el regreso a la ciudad-estado. Considera, además que el pueblo soberano no puede estar representado, que no puede delegar su autoridad ni sus derechos a gobernarse. El pueblo debe gobernar por sí mismo y directamente y, como supone que tal cosa sólo puede lograrse en una sociedad lo bastante pequeña para que todo el pueblo pueda concurrir a la asamblea, vuelve otra vez a la ciudad-estado como la única forma en que los términos del contrato social pueden ser cumplidos cabalmente. Y agrega, además, que no basta con tener ciudadanos y con protegerlos, es preciso cuidar de su subsistencia. Satisfacer las necesidades públicas es una consecuencia evidente de la voluntad general.

Así, Rousseau estableció que la voluntad popular es el único fundamento de la organización política. Es defensor de la soberanía popular y considera que debe ser expresada en asambleas, y niega la representación popular a la que considera ha de llevar fatalmente al dominio de la mayoría por parte de los representantes populares. Según él, las distintas formas de gobierno tienen su origen en las diferencias que se presentan entre los particulares en el momento de constituir el gobierno. Y dice que si existía un hombre eminente en poder, en virtud, en riqueza o en crédito, en ese caso fue elegido él solo magistrado y el Estado se convirtió en monárquico. Si muchos, más o menos iguales entre sí, destacaban sobre los demás, entonces fueron elegidos de modo conjunto y surgió una aristocracia. Aquellos cuya fortuna o talentos eran menos desproporcionados y habían alejado menos del estado de naturaleza, conservaron en común la administración suprema y formaron una democracia.

La voluntad general representa un hecho único respecto a una comunidad. Esto es, que la comunidad tiene un bien colectivo que no es lo mismo que los intereses privados de sus miembros. En cierto sentido vive su propia vida, realiza su propio destino y sufre su propia suerte. Para Rousseau, el Estado o la ciudad es una persona moral cuya vida consiste en la unión de sus miembros. Es en la comunidad en donde los hombres obtienen la libertad.

Así como la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre cada uno de sus miembros, el cuerpo social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Señala Rousseau, que cuando cada individuo enajena su poder, sus bienes y su libertad por el pacto social hay que convenir también que sólo el soberano es juez en cuanto al uso que da la comunidad, pero el soberano, por su parte, no puede imponer a los súbditos ninguna cadena inútil para la comunidad.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ver: Rousseau, Juan Jacobo: "El Contrato Social." Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina. 2004.

## CAPÍTULO TERCERO.

### LA INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA.

#### 1.- Instituciones de la Democracia directa.

Algunos autores consideran que la mejor democracia en la actualidad es la democracia semidirecta, a la que también han llamado democracia participativa, por obvias razones.

Joseph Zimmerman afirma que la teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno.<sup>19</sup>

Opinión que compartimos con este autor. En este capítulo estudiaremos en primer lugar las diferentes instituciones de democracia directa que han existido: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato. Luego daremos paso al análisis de la iniciativa popular y la representación, para terminar con una exploración al tema de la participación.

Como vimos anteriormente los griegos fueron los primeros en practicar lo que hoy en día se conoce como la democracia directa, sin embargo los que le dieron un uso más amplio a las diferentes instituciones de democracia directa fueron los romanos. A menudo las autoridades romanas recurrieron al plebiscitum para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego esta misma figura fue utilizada para definir problemas de soberanía.

Después de los romanos, podemos mencionar que en 1420 los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad 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 la anexión de la ciudad de Metz.

---

<sup>19</sup> Zimmerman, Joseph: "Democracia participativa. El resurgimiento del populismo." Noriega Editores. México. 1997 p.19

Desde la revolución francesa, la aplicación de este tipo de instituciones se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo para legitimar sus avances militares en el continente europeo, así aparece el plebiscito. Napoleón Bonaparte utilizó este mecanismo para justificar sus campañas militares, pero cabe resaltar que también lo utilizó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución.

En América, algunas de las trece colonias sometieron a la aprobación popular sus nuevas constituciones a partir de 1778.

Durante el siglo XIX estas instituciones empezaron a ser parte de la vida política de algunos países. Por ejemplo, en Suiza, esta práctica ya era muy difundida a nivel cantonal, y fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal la iniciativa popular.

En Francia Luis Napoleón Bonaparte utilizó este medio para justificar su golpe de Estado en 1851. Después volvió a utilizarlo para legitimar la anexión de Niza y Saboya, así como para aprobar sus reformas liberales de fin de régimen.

En Italia los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país.

En Estados Unidos algunos de los Estados secesionistas sometieron a la aprobación popular su separación de la Unión americana.

Como podemos ver en los ejemplos anteriores, los mecanismos de democracia directa están vinculados al concepto de soberanía, en su aspecto interior (ejemplo, cambio constitucional) y en su aspecto exterior (ejemplo, declaración de independencia).

También es importante resaltar que durante el siglo XIX, y principalmente en los países anglosajones los métodos de democracia directa fueron utilizados para resolver cuestiones de índole ética (ejemplo, la prohibición del consumo del alcohol), y también para resolver problemas de dimensión local o regional.

En la actualidad se está dando un fenómeno de regreso a estas instituciones, y consideramos que eso se debe en gran medida a la crisis de la representación política. En todo el mundo se está dando este fenómeno, se reclama el uso más extendido de estos instrumentos.

En nuestro país, podemos mencionar que en la práctica sí se han aplicado estos instrumentos. Así en 1824 con motivo de la incorporación del Estado de Chiapas a la Federación se realizó un referéndum. Ese año mediante una Ley de Convocatoria, el Congreso del Estado determinó realizar una consulta con el objeto de que el pueblo chiapaneco decidiera el futuro del Estado. Y de manera opcional se formularon tres alternativas: a) se excluía de la decisión; b) por la Federación con Centroamérica y c) por la Federación con México.

La figura del referéndum se trató de incorporar por primera vez al marco constitucional en 1856 durante los trabajos de la reforma a la Constitución, la comisión encargada de presentar el proyecto del artículo 125, propuso en el proyecto original, que las reformas se publicaran en todos los periódicos de la República tres meses antes de la elección del Congreso y que los electores al verificarla, manifestaran si estaban conformes en dicha reforma, contestándolo en los respectivos poderes de los diputados; después de un controvertido debate quedó excluida la propuesta del referéndum constitucional y sólo se estableció el requisito de la mayoría calificada del Congreso Constituyente y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En la actualidad varias entidades de la República contemplan esta figura entre ellos: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Querétaro y Puebla.

El plebiscito se pretendía instrumentar en una consulta que se llevó a cabo el 14 de agosto de 1867, cuando el Presidente Benito Juárez emitió la convocatoria a elecciones de Presidente de la República, presidente y magistrados de la Suprema Corte y diputados, y al mismo tiempo un conjunto de reformas constitucionales, pero dicha consulta nunca se realizó.

Esta figura se establece en las constituciones de algunas entidades tales como: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala.

Así, como podemos ver, en nuestro país estas figuras de participación ciudadana sólo son contempladas a nivel estatal, y cabe resaltar, que sólo algunas entidades las contemplan de una manera en que logren ser aplicadas en la realidad.

### **1.1.- El plebiscito.**

La palabra plebiscito tiene su origen en el término latino "plebiscitum", que era la llamada o convocatoria a la plebe, es decir, llanamente al pueblo (diferente de la fracción patricia). La tercera acepción del término plebiscito en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define esta expresión como: "la consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc."

El diccionario de derecho del autor mexicano Rafael de Pina define al plebiscito como: "la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes,"<sup>20</sup> definición con la cual coincidimos plenamente a pesar de que gran número de tratadistas consideran que los términos referéndum y plebiscito tienen un mismo significado.

En el siguiente apartado abordaremos el análisis de las diferencias entre estas dos instituciones, una vez que hayamos conceptualizado el referéndum. Pero pensamos que es importante hacer notar que en la doctrina estos conceptos tienen un gran parentesco.

---

<sup>20</sup> De Pina, Rafael/ De Pina Vara, Rafael: "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México, 2000.

Podemos decir que el plebiscito es una institución de la democracia directa que consiste en la consulta que se hace al pueblo sobre materias estrictamente políticas, o sobre algún asunto de excepcional importancia para la comunidad.

Esta institución ha sido utilizada en muchos países, principalmente Europeos, el ingreso a la Unión Europea y la ratificación del tratado de Maastrich fue sujeta a consultas plebiscitarias. En Canadá, la provincia de Québec francófona ha realizado varios plebiscitos en el intento de constituirse en un nuevo Estado.

En la práctica histórica de esta institución se le ha convertido en un instrumento para legitimar el ejercicio espurio del poder, sustituyendo a las elecciones. Así, tenemos que diferentes dictadores lo han utilizado para dar una apariencia de legitimidad a procedimientos ilegales y, obviamente, antidemocráticos.

Un ejemplo de ello lo fue Luis Napoleón, en 1851, que dio la pauta al servirse de él para justificar su golpe de Estado y la disolución de la Asamblea, a través de él restableció el imperio hereditario con una nueva Constitución y se proclamó Emperador.

Asimismo en América Latina ha sido utilizado para los mismos fines, por ejemplo: en Venezuela Marcos Pérez Jiménez pretendió en 1957 perpetuarse en el poder; y en Guatemala Carlos Castillo Armas lo utilizó en 1954 para pretender quedarse un periodo de seis años como presidente sin elecciones, cosa que no pudo hacer porque fue asesinado antes de concluir ese periodo.

## **1.2.- El referéndum.**

La palabra referéndum proviene del latín referendum, de referre: referir. Es la institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo.

Se clasifica en "obligatorio", que es el que está impuesto como un requisito necesario para la validez de las leyes ordinarias; y "facultativo", que es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de



ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración.

Cuando nos referimos al plebiscito establecimos que en la teoría política contemporánea hay autores que opinan que no se debe hacer una diferenciación entre el plebiscito y el referéndum, porque se trata de la misma figura, opinión con la que no estamos de acuerdo, sin embargo consideramos que es interesante conocer las diversas maneras de pensar sobre el particular.

Así, tenemos que Santamaría Pastor opina que “conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales”, y entiende que no cabe establecer distinción relevante alguna entre ambos términos, y que se trata sólo de una cuestión meramente académica.<sup>21</sup>

Biscaretti di Ruffia consideraba que el término plebiscito se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno), reservando la denominación referéndum para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”.<sup>22</sup>

En un sentido parecido Lowenstein pone de manifiesto que “la denominación plebiscito debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas y considera además que en la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial”.<sup>23</sup>

Por otro lado, E. Fernández Vázquez menciona que mientras el plebiscito está destinado a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial, el referéndum es una institución que supone un acto jurídico de aprobación.

---

<sup>21</sup> Santamaría Pastor, J.A.: “Artículo 92” en Garrido Falla, F.: “*Comentarios a la Constitución*”. Alianza Editorial. Madrid, España, 2003. p.1317

<sup>22</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo: “*Derecho Constitucional*” Editorial Ariel. Madrid, 1987.p.425

<sup>23</sup> Lowenstein, K.: “*Teoría de la Constitución*” Editorial Ariel. Barcelona, 1986 pp.331-333

Tanto el referéndum como el plebiscito consisten en una consulta a la ciudadanía, sólo que tratándose del referéndum se consulta al electorado respecto de la aprobación, derogación, abrogación o reforma de una ley, la aprobación de un tratado internacional, o una reforma constitucional. El referéndum es para consultar a la ciudadanía acerca de las normas que van a regir sus vidas en la sociedad. Por otro lado el plebiscito se refiere a una consulta que se realiza al electorado respecto de una decisión de especial trascendencia del gobierno, pero sólo respecto a la toma de decisiones por parte del gobierno, que obviamente también les va a afectar.

### **1.3.- La revocación de mandato.**

Este instrumento surge de la institución anglosajona del recall. Mediante este sistema, el pueblo puede acortar la duración del mandato que se le confirió a la persona que se eligió para acceder a una determinada posición. Por ejemplo, un diputado. Si se le eligió para un período de cuatro años pero su gestión es considerada desfavorablemente por la comunidad, ésta puede revocar ese mandato a través de una nueva consulta popular. Si el diputado pierde, entonces deberá dejar el cargo.

La revocación prevé, por lo general, la iniciativa de un número o de un porcentaje de la ciudadanía previamente determinados y el voto aprobatorio de la mayoría del cuerpo electoral, reservándose esencialmente para el supuesto de abuso de autoridad. El efecto de esta institución es la destitución del funcionario público.

En la actualidad esta es quizá la menos generalizada de las figuras de democracia directa, aunque se encuentra contemplada en algunos sistemas jurídicos. Ello, tal vez, en virtud de que su práctica indiscriminada puede poner en jaque la eficacia y la estabilidad del régimen representativo en su conjunto.

Además, debemos apuntar que este sistema es relativamente sencillo cuando se trata de elecciones uninominales. Puede funcionar también en el caso de parlamentarios elegidos en distritos en los que se elige a uno por vez. Es

bastante más complicado en los casos de elecciones plurinominales y en las que se pretende dar representación a las minorías.

Cuando se trata de un cargo uninominal no cabe duda que la mayoría que nombra puede revocar, pero cuando se trata de elección de varios y cuando algunos de esos varios no fueron elegidos por la mayoría sino por una de las minorías, entonces no se puede utilizar el mismo criterio. Si así fuese, la mayoría se daría maña para llamar a la revocatoria a todos sus adversarios y con ello concluir su mandato quedándose sin oposición. Es por ello que hay que ser muy cuidadosos en este caso y se debe de proceder de tal forma que la revocatoria no atente contra esta pluralidad. El mandato de un parlamentario que ha sido elegido en una votación por cifra repartidora sólo podría ser revocado si, sometido a un proceso de esta naturaleza, el parlamentario obtuviere menos votos y menor porcentaje de los que se necesitan para acceder al parlamento.

Como se ve, este sistema es bastante probable para los casos de elección uninominal, pero es más complicado para los casos de votación plurinomial y en sistemas con representación minoritaria.

Como ejemplos de países en los que se contempla esta institución podemos mencionar el caso de la Constitución de Colombia, así como los ordenamientos de varias entidades de los Estados Unidos de América en los que se contempla el recall de funcionarios públicos.

#### **1.4.- La iniciativa popular.**

La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de formación de la ley, precisamente al pueblo mismo. El término iniciativa popular también se utiliza, a menudo, para referirse al procedimiento de revisión constitucional.

La iniciativa popular puede clasificarse en constitucional y legislativa. Así como en simple y formulada.

La iniciativa popular simple es aquélla que se concreta a una moción hecha por una parte del electorado, un grupo de ciudadanos al poder legislativo, a efecto de que aprueben una ley con un contenido específico.

La iniciativa popular formulada es aquélla que implica la completa elaboración de un proyecto de ley por los ciudadanos que la presentan.

La iniciativa popular es tan sólo el derecho que se le otorga a los ciudadanos a dar ese primer paso del procedimiento de creación de leyes, por lo que de forma habitual, para que cobre validez un proyecto de iniciativa popular, es necesario que sea sancionada por el legislativo. Así, una vez elaborada y presentada la iniciativa popular es sometida al procedimiento legislativo habitual para que, en caso de prosperar, sea acogida por la legislatura y se convierta en una decisión política formalmente válida, lo que implica necesariamente que debe cumplirse con una serie de requisitos y formalidades para poder ser presentada.

Es importante resaltar que existen algunos ordenamientos en los que esta institución se encuentra vinculada con otra institución de la llamada democracia directa: el referéndum. Así, por ejemplo, en el caso de Suiza, una vez presentada la iniciativa popular es automáticamente sometida a la voluntad del pueblo, es votado un referéndum, en este caso no es el legislativo quien decide sino que podemos decir que es el pueblo mismo quien realiza la actividad legislativa.

Es necesario mencionar que existen diferentes ordenamientos en los que se establece esta institución únicamente de manera formal, pero no establecen los mecanismos para que se materialice o bien para que cuente con garantías para su eficaz funcionamiento.

Esta institución representa una participación directa de la ciudadanía en los procesos de formulación y aprobación de decisiones políticas trascendentales.

En la actualidad el principio de la soberanía popular ha constituido uno de los pilares básicos sobre el cual se apoya la organización del ejercicio del poder político. Esta soberanía se manifiesta en formas y mecanismos muy

particulares, los cuales legitiman las acciones de los gobernantes. De ahí que la participación del pueblo o parte de él en los procesos políticos sea un principio fundamental del Estado de derecho, que se manifiesta a través de la enunciación de los derechos fundamentales de libre expresión de las ideas, de reunión, de asociación y agrupación, a votar y ser votado para ejercer cargos públicos, etc.

En la representación política la voluntad del pueblo se convierte en voluntad del Estado sólo de manera indirecta, a través de las personas que son elegidas para representar los intereses colectivos. A través de los mecanismos de democracia directa se logra la transformación de dicha voluntad de manera directa, sin filtros, por decirlo de algún modo.

No hay que perder de vista que en la actualidad las decisiones políticas son el resultado de complejos mecanismos de interacción por parte de los diferentes niveles de autoridad y decisión, conformados de acuerdo con diferentes intereses, cuestión que, obviamente, hace que las decisiones se encuentren muy alejadas de la opinión general de los ciudadanos. Así, el electorado no tiene garantizada su participación política, lo que los lleva a enfrentarse con verdaderos mecanismos de exclusión del poder de dirección política.

Es primordial destacar que la iniciativa popular tiene un alcance político de gran relevancia ya que permite la integración de fuerzas políticas a través de la llamada sociedad civil en su conjunto, esto es, es un mecanismo a través del cual se logra una mejor interacción entre gobernantes y gobernados. Por lo que esta institución puede ser utilizada con la finalidad de corregir las carencias del régimen representativo y la preeminencia de los partidos políticos que más que integradores de la voluntad del pueblo (como originalmente fueron concebidos), se han convertido en grupos de poder con intereses particulares. Y consideramos que se debe evitar que se llegue a convertir en un instrumento de lucha política entre los partidos políticos.

Además, la iniciativa popular es una institución que de manera clara amplía el ámbito de los derechos políticos de los ciudadanos al facultarlos para participar

en una de las actividades fundamentales de la vida pública como es el procedimiento legislativo.

En nuestro país la iniciativa popular tiene su primer antecedente en las Leyes constitucionales de 1836. Al respecto la tercera ley constitucional disponía en su artículo 26 que:

“Cualquier ciudadano particular podrá dirigir su proyecto en derecho a algún diputado para que lo haga suyo si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quien, si lo califican de útiles los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los elevará a iniciativa.”

En México la iniciativa popular está contemplada en diversas Constituciones de los diferentes Estados. Por ejemplo:

- Baja California Sur. En su artículo 57 fracción V, la Constitución del Estado establece el derecho de iniciativa a los ciudadanos, pero sólo por conducto de los diputados de sus distritos, por lo que no se puede hablar propiamente de un derecho de iniciativa popular.
- Estado de México. La Constitución local establece en su artículo 59 fracción V el otorgamiento de este derecho, de iniciativa, a los ciudadanos del Estado respecto a todas las ramas de la administración.
- Hidalgo. En la fracción V del artículo 47 constitucional se da este derecho a los ciudadanos del Estado y a las personas morales domiciliadas en el mismo, pero sólo a través de los Ayuntamientos o de los diputados de sus respectivos distritos electorales.
- Nuevo León. En el artículo 68 constitucional dice que: “tendrá la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública y cualquier ciudadano nuevoleonés.” Aunque no contiene los mecanismos para su presentación.
- Oaxaca. Artículo 50 fracción V, se le otorga a los ciudadanos del Estado en todas las ramas de la administración.
- Quintana Roo. En el artículo 68 fracción IV se le concede este derecho a todos los ciudadanos, por conducto de los diputados de sus distritos.

- San Luis Potosí. En el artículo 37 de su Constitución en la parte final reconoce a los ciudadanos como sujetos con el derecho de iniciar leyes, aunque el artículo siguiente establece que debe ser conforme al Reglamento Interior del Congreso.
- Sinaloa, en la Constitución del Estado, en el artículo 45 fracciones V y VI les atribuye el derecho de iniciativa legislativa a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente constituidos, conforme a lo que marque una ley orgánica; igualmente el artículo 10 sobre las prerrogativas de los ciudadanos, en su fracción IV establece la prerrogativa de iniciar leyes.
- Tamaulipas, en el artículo 33 fracción V da la iniciativa a todos los ciudadanos por conducto de sus diputaciones.
- Veracruz, en el artículo 34 fracción VII, a los ciudadanos del Estado se le otorga el derecho de iniciar leyes, en los términos que establezca la ley. En este caso sí existe una ley de participación ciudadana del Estado.
- Jalisco. En el artículo 28 fracción V reconoce este derecho a los ciudadanos del estado inscritos en el Registro Nacional de ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente, cuando menos el 5 % del total de dicho Registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia, además, establece que las iniciativas populares deben ser dictaminadas dentro del término de dos meses. También en Veracruz existe una ley de participación ciudadana.
- Distrito Federal, en el Estatuto de Gobierno, en el artículo 46 fracción IV, establece que a través de la iniciativa popular los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma. En este mismo artículo habla de las materias sobre las cuales no se puede hacer iniciativa popular, que son entre otras: el régimen de gobierno y la materia fiscal.



## 2.- La iniciativa popular y la representación.

Como ya establecimos, la iniciativa popular es una de las instituciones de la democracia directa; algunos autores consideran que estas instituciones más que ser de democracia directa son de democracia semidirecta, esto en razón de que, si bien es cierto, se aplicaron en la concepción original de democracia, también es verdad que ellas se han aplicado con mayor frecuencia dentro de regimenes representativos a lo largo de la historia.

Por lo anterior, podemos afirmar que la iniciativa popular puede ser perfectamente aplicada dentro de un régimen representativo (como el de nuestro país), sin temor a que este se colapse.

Consideramos, que en la actualidad, y de acuerdo al desarrollo de las ideas democráticas, es totalmente necesario que se tome en cuenta a los ciudadanos (pueblo o demos) en la creación de la leyes, ya que pensamos que si bien es cierto en nuestro régimen, los representantes son quienes se encargan de ello, también es importante que haya un alto grado de participación "directa" de los ciudadanos en la construcción de las normas que van a regir sus vidas en la sociedad.

Es importante hacer notar la tensión que siempre ha existido entre la democracia como forma de gobierno ideal y la democracia como forma de gobierno real y efectiva.

"...los sistemas políticos efectivos, incluidos los democráticos, no están nunca a la altura de los ideales. Y a veces se aduce que las " democracias " reales están tan lejos del ideal que en la practica las minorías gobiernan a las mayorías y esa libertad de autodeterminación de la que tanto se alardea y se proclama como ideal, le es negada de echo a la mayoría del pueblo ".<sup>24</sup>

A menudo los ideales no dejan de ser solamente eso. Así la democracia únicamente en Atenas se acerco al verdadero ideal.

<sup>24</sup> Dahl, Robert A.: "*La Democracia y sus Críticos*." Editorial Paidós Mexicana. México, 1997 p.112



También cabe resaltar, que creemos que los regímenes ideales están destinados a desarrollarse solo en el plano de la ideas, pero la realidad histórica no permite que se puedan aplicar a la realidad, están destinados a no existir. Sin embargo, se pueden tomar las medidas necesarias para aplicar una parte de esas ideas y poder continuar con el desarrollo del sistema político establecido, hablando específicamente del caso de México nos referimos al régimen representativo.

Con base en lo anterior, podemos decir que no coincidimos en utilizar adjetivos para calificar a la democracia, pero estamos de acuerdo con la idea de que un régimen representativo se mezcle con instituciones puramente democráticas. Consideramos, que las acepciones "participación" y "representación", encarnan realidades diferentes, pero pueden lograr un equilibrio para crear eso que los teóricos han llamado democracia semidirecta.

En nuestro país la representación esta en crisis, la gente ya no confía en sus representantes, por lo que se esta llegando a una situación sumamente compleja: se esta dudando de la legitimidad de las decisiones del gobierno, por tanto, creemos urgente la adopción de este tipo de instrumentos de democracia directa (como la iniciativa popular), para que nuestro sistema representativo se fortalezca y que las decisiones de nuestros gobernantes no pierdan legitimidad ante esta nuestra cambiante sociedad.

### **3.- El problema de la participación.**

Hemos utilizado constantemente la palabra "participación" en el presente estudio, y ahora entraremos al análisis de lo que es la participación.

Participar quiere decir "tomar parte" convertirse uno mismo en parte de la sociedad. También significa "compartir" algo con alguien, o por lo menos hacer saber a otros alguna noticia. La participación es siempre un acto social.

Participar de todos los acontecimientos que nos rodean es imposible, hoy en día nuestro entorno tiende a ser más extenso. Por lo que, es obvio, no habría tiempo ni recursos para poder participar en todos los asuntos que nos interesan.

Es necesario resaltar que la participación política se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva. Así, podemos decir, que la participación es al mismo tiempo un acto social (colectivo), y el producto de una decisión personal.

Ahora más que nunca la representación y la participación deben encontrar un equilibrio, en ese sentido podemos entender la participación ciudadana como una forma de controlar y moderar el poder otorgado a nuestros representantes.

Otra cuestión que es necesario resaltar es que la participación funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar.

En nuestro país la participación ciudadana consiste en la elección libre de los representantes políticos, sin embargo, es necesario que ésta se convierta en algo más que una sucesión de elecciones, a través de la adopción de las multicitadas instituciones de democracia directa. También hay que ser muy cuidadosos en este punto, es trascendental lograr el equilibrio, por que el exceso de participación puede llevar al caos social y su supresión definitiva puede desembocar en el autoritarismo.

En la actualidad los ciudadanos pueden participar solo mediante la elección de sus representantes, sin embargo, en la democracia es esencial la participación ciudadana no solo a través de los votos para elegir representantes. Al participar en la elección de sus representantes los ciudadanos deben aceptar los resultados de las elecciones; así los representantes en los actuales regímenes de gobierno los son de todos los ciudadanos y no solo de un grupo de ellos, ya que todos han aceptado los procedimientos establecidos para ello.

Los partidos políticos fueron concebidos como la forma idónea para conducir los múltiples intereses, aspiraciones y expectativas de la sociedad hacia el gobierno, y, además hacer coincidir las distintas formas de representación con las de participación. Sin embargo, como bien apunta Norberto Bobbio, la democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado, y culpa precisamente a los partidos políticos de ello. Ya que la tendencia de los partidos es convertirse en instrumentos de grupo más que propiciar la participación ciudadana, esto es, los partidos políticos tienden a la exclusión más que a fomentar la participación.

Un régimen que se califique de democrático debe establecer otras formas de participación ciudadana, además de las elecciones. Para esto es necesario que se establezcan los mecanismos legales para que los ciudadanos puedan influir directamente tanto en la selección de sus gobernantes como en las acciones tomadas por ellos. Así la participación ciudadana debe consistir en la intervención de los particulares en actividades públicas, como portadores de determinados intereses colectivos.

Otra cuestión de especial trascendencia que debemos resaltar es que el entorno político debe generar los estímulos suficientes para convocar la participación ciudadana, ya que, mientras más estímulos políticos reciba un ciudadano, más inclinación tendrá a participar en los asuntos colectivos. Por lo que consideramos de gran relevancia que haya una relación entre esos estímulos y las necesidades individuales de los ciudadanos.

En ese contexto, la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato son formas que aseguran, al menos en cierto grado, la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno.

Particularmente la iniciativa popular, abre la posibilidad para que los ciudadanos organizados tomen parte en el proceso legislativo. Con lo que se convertiría (en nuestro país), en un arma contra la tendencia excluyente de los partidos políticos; y si nuestros representantes no desempeñan sus labores, los ciudadanos pueden participar de forma directa en la creación legislativa.

Aquí es importante agregar que no es suficiente el tener estas instituciones, también hay que propiciar un ambiente político que empuje a tomar parte en acciones comunes, y se requieren de una serie de voluntades individuales por parte de los ciudadanos. Hay que trabajar sobre la individualidad, tomando en cuenta las necesidades ciudadanas.

El desarrollo de las ideas democráticas ha llegado a un punto tal en el que ya no es suficiente que los gobiernos respondan de sus actividades sólo ante las instituciones de representación, sino que también deben hacerlo ante los mismos ciudadanos; y esto se ha logrado debido a que los ciudadanos ya no sólo exigen una mejor atención a sus necesidades comunes, sino que ahora buscan tener una mayor influencia en la dirección de los asuntos públicos. Todo esto en razón de que los representantes tienen que responder ante el pueblo que los nombra, los votos no les conceden una autoridad ilimitada, sino la obligación de ejercer el poder público en beneficio del pueblo; es decir, el gobierno debe ser responsable ante la sociedad.

Por todo lo anterior, podemos deducir, que un gobierno democrático debe ser forzosamente, un gobierno responsable; y para lograrlo se necesita el establecimiento de mecanismos de participación adecuados, para asegurar dicha responsabilidad.

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **LA INICIATIVA POPULAR EN EL PLANO INTERNACIONAL.**

En este cuarto capítulo analizaremos la situación de la iniciativa popular en diferentes países, principalmente europeos, para después dar paso al análisis de la situación en los países latinoamericanos, creemos necesario revisar la situación de los instrumentos de democracia directa en los países latinoamericanos, ya que las características de las formas de gobierno de éstos son las más similares a la forma de gobierno de nuestro país.

Es importante hacer notar que el análisis que realizaremos no sólo será respecto a la iniciativa popular, ya que consideramos de especial trascendencia el examen de las demás instituciones de democracia directa que se aplican en estos países, ya que consideramos que no se pueden desvincular entre sí las mencionadas instituciones, como veremos, en ningún país (de los que regulan este tipo de instrumentos), se establece sólo una de estas instituciones, siempre van acompañadas, y de hecho a veces se complementan entre sí. Por ejemplo: la iniciativa popular y el referéndum. En algunos casos se establece que una iniciativa popular, en lugar de ser votada en el Parlamento, lo sea directamente por la ciudadanía, esto a través de la realización de un referéndum; o en algunos casos se establece que si una iniciativa popular no es aprobada por el parlamento, pueda ser sometida a referéndum solicitado por un porcentaje de los electores integrantes del cuerpo electoral nacional.

#### **1.- Análisis del caso de Italia.**

En Italia la forma de gobierno es una República democrática, en la que la soberanía le pertenece al pueblo que la ejerce de acuerdo a las formas y en los límites establecidos por la Constitución.

Es un régimen parlamentario, y la estructura de éste es bicameral, en donde la Cámara de Diputados se integra por 630 miembros, con una edad mínima de 25 años, electos por sufragio universal por todos los ciudadanos mayores de edad, a través de un sistema de representación proporcional, que utiliza a los

que han permanecido en diversas listas concurrentes en 32 colegios plurinominales interprovinciales, es un escrutinio efectuado en el ámbito nacional. El Senado de la República por 315 miembros a los cuales deben agregarse los ex presidentes de la República y otros cinco designados vitaliciamente por el jefe de Estado en virtud de elevados méritos en el campo social, científico, artístico y literario.

Ambas cámaras están situadas en un plano de absoluta igualdad jurídica tanto en lo que se refiere a la aprobación de las leyes, como en lo que concierne al control político del gobierno.

El Presidente de la República es representante de la unidad nacional, fuera de cada uno de los poderes clásicos, con la tarea esencial de controlar y agilizar el funcionamiento del sistema constitucional en su conjunto. El Presidente es electo para un periodo de siete años por las dos cámaras reunidas a las cuales se agregan tres delegados por cada Consejo regional, y éste puede solicitar a las cámaras una nueva resolución de las leyes antes de su promulgación, les envía mensajes, y puede también disolverlas después de haber escuchado a sus presidentes; se encarga de designar al Presidente del Consejo de Ministros y de acuerdo con la propuesta de éste, también designa a los ministros; expide los reglamentos y nombra a los más altos funcionarios del Estado.; Preside el Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Supremo de Defensa.

La dirección política del país es trazada por el gobierno, que está compuesto por el Presidente del Consejo de Ministros, y varios ministros. Este órgano debe gozar de la confianza de las dos Cámaras, y dentro de los diez días de su formación debe presentarse ante ellas para obtenerla. El mismo gobierno está obligado a presentar su renuncia al jefe de Estado cuando resulte afectado por un expreso voto de desconfianza.

El poder judicial, está integrado por jueces ordinarios, establecidos y regulados por las disposiciones legislativas relativas al ordenamiento judicial, y encuentra en el Consejo Superior de la Magistratura al órgano constitucional encargado de asegurar su plena independencia.

El Consejo Superior de la Magistratura está encabezado por el Presidente de la República, el Presidente de la Corte de Casación y el Procurador General de la misma Corte, por veinte miembros electos por cuatro años, de entre todos los jueces y magistrados ordinarios pertenecientes a las diversas categorías, con un método de representación proporcional relacionado con sus diversas corrientes, y por otros diez designados por el Parlamento en sesión conjunta, de entre profesores titulares universitarios en materias jurídicas y abogados con más de quince años de ejercicio; de entre estos últimos se designa al vicepresidente quien normalmente preside el referido Consejo.

Existe, también una Corte Constitucional, que realiza el control de la constitucionalidad de las leyes. Los 15 magistrados de esta Corte son designados en partes iguales por el Presidente de la República, el Parlamento en sesión conjunta y los órganos judiciales supremos, ordinarios y administrativos (tres por la Corte de Casación, uno por el Consejo de Estado y el último por el Tribunal de Cuentas).

La constitución italiana recoge, al lado del sistema representativo, las instituciones de democracia directa (iniciativa popular y referéndum) de manera muy sencilla, pues los requisitos que se establecen para la iniciativa popular, son muy sencillos, un total de 50 mil firmas, un número no muy elevado.

En lo que se refiere al referéndum la Constitución Italiana, en su artículo 75, establece:

**Artículo 75.** Se celebrará referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 electores o cinco Consejos Regionales.

No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistia y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales.

Tendrán derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados.

La propuesta sometida a referéndum será aprobada si ha participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y si se alcanza la mayoría de los votos validamente emitidos. (...)"

Además también tratándose de reforma constitucional se establece la posibilidad de llevarla a referéndum:

"Artículo 138. Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 electores o cinco Consejos Regionales.

La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos. No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes."

Por otro lado, la iniciativa popular como institución de participación directa del electorado, posee una escasa incidencia sobre la vida política y parlamentaria del régimen italiano, puesto que ninguna disposición obliga a someterla a referéndum en el caso de que el Parlamento no tome en consideración de ley emanada de una iniciativa popular.

En el artículo 71 de la Constitución italiana se establece que:

"Artículo 71. La iniciativa de las leyes pertenece al gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades de los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional.

El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por 50,000 electores como mínimo de un proyecto articulado".



Desde 1971 se han presentado treinta iniciativas populares, y muy pocas de éstas han sido realmente tomadas en consideración por el Parlamento.

## **2.- Análisis del caso de España.**

España es, de acuerdo a su Constitución, un Estado social y democrático de derecho, y su forma de gobierno es una monarquía parlamentaria, en la que la soberanía nacional reside en el pueblo español, que es de donde emanan los poderes del Estado.

Está integrado por la Corona, el rey es el jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia, así como arbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. Cabe anotar que siempre se le considera como políticamente irresponsable, ya que la responsabilidad de sus actos la asume el Presidente del gobierno o los ministros que refrendan los actos respectivos.

En lo que se refiere a la conformación del Gabinete, el rey propone al candidato a la presidencia del gobierno, después de consultas especiales con los representantes designados por los partidos políticos, que transmite el presidente del Congreso. El propio rey puede designarlo y sólo después de que el candidato respectivo exponga su programa y obtenga sobre el mismo la confianza de la mayoría absoluta del propio Congreso.

Los otros miembros del gobierno son nombrados y en su caso destituidos por el rey a propuesta del presidente del gobierno.

El poder legislativo se integra por las Cortes Generales, es bicameral: el Congreso de los diputados y el Senado.

El Congreso de los diputados es electo cada cuatro años, y puede estar integrado por 300 a 400 diputados designados por medio de sufragio universal de acuerdo con un sistema de representación proporcional y en circunscripciones pertenecientes a las provincias.

El Senado está compuesto de cuatro senadores electos en cada provincia, las comunidades autónomas tienen derecho cada una a elegir un senador, y se elige otro más por cada millón de habitantes hasta llegar a un total de 200 miembros.

Existen dos comisiones permanentes, una por cada cámara, con funciones de especial importancia en los periodos en los cuales las propias cámaras han sido disueltas o se encuentran en receso.

La iniciativa legislativa le corresponde al gobierno, a las cámaras, a las asambleas de las comunidades autónomas y a 500,000 electores.

Las decisiones políticas de trascendencia pueden ser sometidas a referéndum popular, convocado por el rey a propuesta del presidente del gobierno y previa autorización del Congreso. Las Cortes Generales pueden delegar la potestad legislativa al gobierno. Las leyes orgánicas deben ser aprobadas por mayoría absoluta del Congreso y son necesarias para regular los derechos de los ciudadanos, aprobar los estatutos autónomos y establecer el régimen electoral. Estas materias están sustraídas de la mencionada delegación legislativa, la cual, estando autorizada se ejerce por medio de leyes de bases.

Una cuestión interesante es que en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el gobierno puede expedir decretos ley sometidos a la ratificación del Congreso en el plazo de 30 días.

El gobierno está formado por un Presidente, ocasionales vicepresidentes, los ministros y otros miembros establecidos por la ley.

El Presidente del gobierno puede plantear en cualquier tiempo una cuestión de confianza al Congreso, la que se obtiene por mayoría simple. Por el contrario, la moción de censura, según el artículo 113 constitucional, párrafo segundo, debe ser presentada al menos por un décimo de los diputados e incluir la propuesta de un candidato a la presidencia del gobierno, y se requiere para su aprobación de la mayoría absoluta.

El poder judicial se sitúa al lado de los otros poderes del Estado en una posición de igualdad, y sus componentes son independientes, inamovibles y sujetos únicamente a la ley. El Consejo General del Poder Judicial supervisa a todos los jueces y magistrados; lo encabeza el presidente del Tribunal Supremo y está formado por 20 miembros designados por el rey para un periodo de 5 años: doce son electos de entre los jueces y ocho propuestos a partes iguales por el Congreso y el Senado de entre abogados y juristas de prestigio.

En este país existen dos de los instrumentos de democracia directa: la iniciativa popular y el referéndum.

En lo que se refiere al referéndum, se establece en el artículo 92 de la Constitución que:

"Artículo 92.

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados (...)"

Además, también se prevé el referéndum tratándose de los proyectos de reforma constitucional:

"Artículo 167.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.
2. De no haberse logrado la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto

favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras."

También se prevé el referéndum tratándose de la revisión total de la Constitución:

"Artículo 168.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo Segundo sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.
2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.
3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación."

En España se contempla la existencia de la iniciativa popular junto con el referéndum, sin embargo, ésta es de difícil aplicación, tal vez por un desmedido temor a que se convierta en objeto de manipulación partidista.

Podemos mencionar (de manera preliminar) los siguientes requisitos para su aplicación:

- El alto número de firmas para su realización, además éstas deben estar acreditadas.
- Una ley orgánica encargada de regular la iniciativa popular: la 3/1984 de 26 de marzo.
- La amplia variedad de temáticas que quedan excluidas de dicho mecanismo.
- Además en la ley orgánica se agregó que no podrían versar sobre materias aprobadas con anterioridad por el Congreso de los Diputados.

- En el sistema español todas las iniciativas de ley están sujetas a la toma en consideración prevista en el artículo 127 constitucional, procedimiento que sirve de filtro en el Congreso.

En la Constitución española de 1931 ya existía la iniciativa popular que preveía en su artículo 66 que la proposición fuese firmada por un 15% del electorado.

La Constitución española en su artículo 23 párrafo 1 establece que: "Los ciudadanos tienen derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

Y en el artículo 87 se establece este mecanismo de democracia directa:

"Artículo 87.

1. La iniciativa legislativa corresponde al gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las cámaras.
2. Las Asambleas de las comunidades autónomas podrán solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.
3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500,000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de la ley orgánica, tributaria, o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia."

Cabe hacer notar que el artículo 81, es en el que se menciona cuáles son las leyes orgánicas:

"Artículo 81.

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general, y las demás previstas en la constitución.
2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto."

En España el procedimiento para realizar una iniciativa popular, como ya establecimos anteriormente, es muy difícil de llevar a la práctica, por muy diversos motivos, uno de ellos son las materias excluidas de la iniciativa popular establecidas en la Ley Orgánica 3/1984, que regula la iniciativa legislativa popular:

"Artículo 2.- Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que, según la Constitución, son propias de leyes orgánicas.
2. Las de naturaleza tributaria.
3. Las de carácter internacional.
4. Las referentes a la prerrogativa de gracia.
5. Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución."

El Artículo 131 constitucional establece:

"Artículo 131.-

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.
2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que les sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley."

El artículo 134.1 menciona que:

"Artículo 134.

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación (...)"

Como podemos ver, son demasiadas las materias que se encuentran fuera de la iniciativa popular, pero además cabe resaltar los requisitos para su presentación, establecidos en la mencionada Ley Orgánica:

"Artículo 3.-

1. La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley suscritas por las firmas de, al menos 500.000 electores autenticadas en la forma que determina la presente ley.
2. El escrito de presentación deberá contener:
  - a. El texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos.
  - b. Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley.
  - c. La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos."

A su vez el artículo 9 de esta ley nos habla de la autenticación de las firmas:

"Artículo 9.

1. Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.
2. La firma deberá ser autenticada por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario Municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante.  
La autenticación deberá indicar la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha deberá consignarse el número de firmas contenidas en el pliego."

Como podemos observar en España el procedimiento para la iniciativa popular es muy complicado, por todos los requisitos que se le imponen y por el alto número de firmas que se requieren para llevarla a cabo.

### 3.- Análisis del caso de Suiza.

La forma de gobierno de Suiza es muy particular, es la llamada forma de gobierno directorial, que contiene una serie de elementos muy particulares.

Suiza es una federación constituida en la actualidad por 23 cantones (estados miembros), tres de ellos subdivididos en medios cantones: Basilea urbana y rural, Alto y Bajo Unterwald y Appenzel Inter-Rhoden y Auster-Rhoden.

La forma de gobierno directorial Suiza se integra de la siguiente manera:

El Consejo Federal electo por cuatro años por la Asamblea Federal, conformado por siete miembros que están al frente de diversos ministerios, con un presidente electo por la misma Asamblea de entre ellos, por turno y anualmente. Este Consejo dirige la política general. La función legislativa se desarrolla en forma paritaria por los dos consejos de la Asamblea Federal (el Consejo de los Estados y el Consejo Nacional) sin intervención del Consejo Federal, que no es políticamente responsable frente a la misma.

Por lo que respecta a la distribución de las competencias en el campo legislativo, al lado de las materias de exclusiva competencia federal existen otras de exclusiva competencia cantonal, pero no faltan algunas en las que la competencia es concurrente, pero con la preeminencia del derecho federal, de acuerdo con la Constitución.

Los ciudadanos eligen la Asamblea Federal, formada por dos cámaras: El Consejo Nacional de 200 miembros electos por cuatro años en cada cantón de manera proporcional a la población; y el Consejo de los Estados, de 46 miembros electos a razón de dos por cantón y uno por cada medio cantón, con frecuencia son elegidos por sufragio directo, pero en ocasiones también por la Asamblea cantonal y para periodos diversos en cada cantón, de manera que el colegio respectivo no se renueva totalmente y se caracteriza por una continuidad particular de miembros y tendencias.



Las dos cámaras sesionan en Berna, sede del gobierno federal, sesionan de manera independiente, pero se reúnen en la Asamblea Federal para elegir a los miembros del Consejo Federal o "Directorio" (que son 7) y a los del Tribunal Federal, así como al Comandante general en jefe de las fuerzas armadas, y al canciller federal, el cual dirige la secretaría tanto de la Asamblea como del Consejo Federal.

Las dos cámaras deciden, igualmente en sesión conjunta, sobre el derecho de indulto y respecto de la solución de los conflictos de competencia planteados entre autoridades federales.

Los siete miembros del Consejo Federal ejercitan en forma colegiada las funciones de jefe de Estado, mientras que individualmente están colocados al frente de otros tantos ministerios administrativos, son electos para un periodo de cuatro años, y cada año uno de ellos, es designado por la Asamblea Federal como presidente del consejo: Presidente de la Confederación Suiza. El Consejo puede tomar resoluciones válidas con la presencia, al menos, de cuatro de sus integrantes.

La Asamblea Federal no carece de medios de presión sobre el Consejo Federal, ya que elige a sus miembros cada cuatro años y puede dirigirle interpelaciones, así como mociones (invitándolo a preparar proyectos de ley) y peticiones (para inducirlo a examinar determinados problemas) Además el propio Consejo Federal debe presentar cada año a las cámaras un informe de gestión sobre la actividad desarrollada. Por otra parte, también el Consejo Federal puede influir sobre las decisiones de las asambleas parlamentarias al presentar proyectos de ley y participar en los debates, pero carece de competencia para convocar las sesiones parlamentarias o para la disolución anticipada de las cámaras. Es de hacer notar que, si las cámaras expresan su desconfianza, los consejeros federales no presentan formalmente sus renuncias, sino que cambian de orientación política anterior, al tener en cuenta que las cámaras podrían hacerles muy difícil su situación, negando la

aprobación del presupuesto y rechazando los proyectos de ley que hubieren presentado.

Otra situación que es importante mencionar es que la Federación Helvética no realiza las actividades administrativas relativas a las materias sobre las cuales tiene competencia para legislar, ya que los cantones tienen a su cargo la aplicación concreta de las mencionadas normas federales mediante sus propios órganos ejecutivos, y ejercitan también las funciones jurisdiccionales por conducto de sus organismos judiciales, esto es, los tribunales y las cortes de apelación. En el plano federal subsisten sólo dos órganos de jurisdicción suprema, pero con competencia particularmente limitada: el Tribunal Federal de Lausana y el Tribunal Federal Administrativo. El Tribunal Federal puede decidir sobre la constitucionalidad de las leyes cantonales, pero por el contrario no puede hacerlo sobre las de carácter federal, por lo que pertenece a la Asamblea Federal la llamada "competencia de la competencia" en materia de legislación respecto de los cantones. Además, el propio Tribunal Federal puede tutelar a los ciudadanos contra los actos estatales no legislativos que lesionen sus derechos constitucionalmente garantizados, a instancia directa de los propios ciudadanos, por medio de la queja o recurso constitucional.

En el ordenamiento federal el referéndum es obligatorio siempre para las revisiones constitucionales, con un procedimiento para las revisiones totales y otro para las parciales. En todas se requiere no sólo la aprobación de la mayoría de los votos válidamente emitidos por los electores, sino también que sean favorables la mayoría de los cantones, por medio de la misma interpelación. El referéndum es potestativo tratándose de las leyes ordinarias y de las ordenanzas (arretés) y expedidas por las asambleas respectivas. Para estas últimas es necesario que el referéndum sea solicitado por 50,000 electores o por 8 cantones, exceptuándose las leyes financieras o de presupuesto, para las cuales las cámaras exigen la mayoría absoluta.

Entre 1848 y 1949 se efectuaron 102 referéndums federales, de los cuales 53 estuvieron relacionados con reformas constitucionales (de las que 36 fueron aprobadas y 17 rechazadas) y 49 en materia legislativa (18 con resultado

positivo y 31 en negativo). Por regla general, la actitud del cuerpo electoral ha sido más conservadora que la de las asambleas parlamentarias. Los cantones aceptan también el referéndum tanto en materia constitucional como en materia legislativa y administrativa, del que han hecho uso con bastante frecuencia, y también a menudo lo consideran obligatorio para algunas decisiones específicas

El principio suizo de que la gente debe tener la última palabra en la toma de decisiones data de siete siglos atrás en el antiguo landesgeimeinden de los cantones. El landesgeimeinden era una reunión pública donde los ciudadanos de los cantones se reunían en la plaza del pueblo y decidían cuestiones políticas levantando las manos. Y en algunas comunidades todavía se usa este método.

Según algunos autores, el referéndum tuvo su origen en Suiza, alrededor del siglo XVI, y que es en dicho país en el que ha alcanzado un mayor grado de desarrollo. De hecho Suiza es considerado el país con mayor grado de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.

En las constituciones cantonales y de las comunidades está incluido el derecho a impulsar iniciativas legislativas populares, a través de las cuales los ciudadanos pueden promover medidas que se transformarán en leyes si reciben el apoyo de la mayoría.

Existen en Suiza dos tipos de iniciativas populares:

- Las iniciativas legislativas. A través de la cual se propone la adopción de nuevas leyes y;
- Las iniciativas constitucionales. Mediante las cuales se proponen reformas a la Constitución.

Cualquier grupo que desee impulsar una iniciativa tiene un periodo específico para hacerlo. En la mayor parte de los cantones y de las comunidades se requiere entre 1.000 y 5.000 firmas, y el tiempo permitido para su recolección

puede ser de varios meses, dependiendo del tamaño de la iniciativa o del área involucrada en la misma. Las firmas deben ser autenticadas por el canton en el cual reside el firmante.

En el caso de las iniciativas legislativas, se redacta formalmente el texto, y después es elevado a votación directa del pueblo, si la mayoría de los electores votan en sentido afirmativo, aparece una nueva ley dentro del sistema político suizo, tal como ha sido redactada. Si se da el caso de una iniciativa legislativa que no cuente con la estructura de una ley, se instruye al gobierno para que estructure una ley que contenga los principios acogidos por el voto popular. Se requiere de una segunda votación para aprobar la ley una vez que ésta ha sido redactada.

Una vez que alguna organización ha recogido el número de firmas requerido, las somete al gobierno correspondiente. El gobierno debe estudiar la propuesta y dar su opinión sobre si la gente debe votar en contra o a favor de la misma. En la mayoría de los cantones y comunidades los gobierno editan un folleto integrador, en el que se incluye una lista de los referéndums o las iniciativas que se llevarán a votación; en el se incluyen los textos íntegros de las propuestas, una descripción de las provisiones existentes, un párrafo explicando la razón por la que el gobierno está de acuerdo o en desacuerdo con cada proyecto, y otro en el que se asientan los argumentos de las organizaciones que propiciaron cada proyecto.

De manera ocasional, la legislatura correspondiente recomienda una contrapropuesta que se lleva a votación si la iniciativa popular es rechazada. Si ya se había planeado una legislación sobre el tema de la iniciativa popular, el gobierno trata de persuadir al grupo involucrado para apoyar su propio proyecto.

Las iniciativas populares surgen, en Suiza, de grupos minoritarios. Regularmente se refieren a legislación en materia social, y sólo son aceptadas cerca de un 10%, sin embargo, son muy difundidas y aceptadas entre el pueblo suizo, y sirven a varios propósitos importantes:

- Son un vehículo a través del cual se permite a la oposición expresarse, y permiten la formación de nuevos partidos políticos, cabe destacar que la mayor parte de los partidos políticos suizos nacieron de esta forma, eran grupos que impulsaron iniciativas populares.
- Con frecuencia dan lugar a debates públicos que sirven para la educación ciudadana, y ayudan a cristalizar la opinión pública.
- El grado de apoyo que recibe una iniciativa influye sobre las futuras políticas del gobierno.
- Si un proyecto de ley está estancado en la legislatura, aquéllos que están a favor de esa ley, algunas veces impulsan una iniciativa para presionar al gobierno a adoptarla.

Es importante hacer notar que, generalmente, las votaciones en Suiza se llevan a cabo en un lugar público, como en una escuela. En gran parte de los cantones y comunidades la gente vota al menos cuatro veces al año, sobre alrededor de 24 temas diferentes cada año. Las votaciones son usualmente en domingo, cuando la gente puede fácilmente acercarse a las urnas; los temas de votación pueden ser de cualquier tipo; las papeletas para la votación se distinguen por diferentes colores o algún otro medio para indicar si el referéndum, o iniciativa es a nivel local, cantonal o federal.

La asistencia a las urnas promedia el 35%, pero varía enormemente dependiendo del grado de interés que despierte el asunto por el cual se van a realizar las votaciones.

Los gobiernos locales pagan el costo de imprimir las papeletas; también proveen lugares para la votación, y son responsables de contar los votos. Una vez que el mecanismo de votación (que va desde las antiguas urnas hasta máquinas electrónicas o computadoras) está en su lugar, su ejecución no es cara.

Las Cortes suizas no tienen el derecho de anular las decisiones populares, por lo que se considera que los suizos gozan de más derechos y libertades que cualquier otro país en el mundo.

Dentro de la constitución Suiza está establecido el procedimiento por medio del cual la ciudadanía puede proponer enmiendas. Así, cualquiera que pueda reunir cien mil firmas puede llevar a votación un proyecto de enmienda constitucional, y si recibe el apoyo de la mayoría, la Constitución será reformada. Una vez que se han juntado las firmas requeridas, se somete al gobierno federal.

En Suiza la iniciativa popular sólo se encuentra establecida tratándose de reformas constitucionales, la iniciativa popular en materia legislativa no existe a nivel federal. La Constitución federal suiza define a la iniciativa popular como una petición presentada por 100.000 ciudadanos suizos con derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados preceptos constitucionales.

Cumplido este requisito, el pueblo debe decidir a través de un referéndum su acuerdo sobre la oportunidad de la iniciativa popular de revisión total de la Constitución, la cual lleva consigo la disolución total de las cámaras.

"Artículo 120.

1. Cuando una sección de la Asamblea Federal decrete la reforma total de la Constitución Federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 100.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser reformada será, en uno como en otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo, que se pronunciará por sí o por no.
2. Si, en uno o en todo caso, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, los dos Consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma."

"Artículo 121.

1. La reforma parcial puede tener lugar ora por vía de iniciativa popular o en las formas establecidas por la legislación federal.

2. La iniciativa popular consiste en una petición que, presentada por 100.000 ciudadanos suizos con derecho a voto, solicite la adopción de un nuevo artículo constitucional, o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigor.
3. Si por vía de iniciativa popular se presentan varias disposiciones diferentes para ser revisadas o para ser introducidas en la Constitución Federal, cada una de ellas deberá de ser objeto de una petición de iniciativa popular distinta.
4. La petición de la iniciativa popular, puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o la de un proyecto redactado en todas sus partes.
5. Cuando la petición de la iniciativa popular esté concebida en términos generales, las Cámaras Federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a la adopción o repulsa del pueblo y de sus cantones. Si por el contrario, no la aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncian por la afirmativa, la Asamblea federal procederá a la reforma ajustándose a la decisión popular.
6. Cuando la solicitud revista forma de proyecto articulado en todas sus partes y la Asamblea Federal le dé su aprobación, será sometido al pueblo y a los cantones para su adopción o rechazo. Si la Asamblea Federal no estuviere conforme con el proyecto, podrá elaborar uno distinto o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someter a votación su contraproyecto o su proposición de negativa al mismo tiempo que la propuesta emanada de la iniciativa popular."

Algunos de los ejemplos de iniciativas nacionales que se han votado son: introducción de una jornada laboral de 48 horas semanales (rechazada), la protección de inquilinos (aprobada), por un futuro sin plantas de energía nuclear (rechazada), por una protección activa de la maternidad (rechazada), entre otras.



#### **4.- Estudio de la situación de los países latinoamericanos.**

En América Latina la transición hacia regímenes de tipo democrático en la época moderna se ha caracterizado por crisis de la representación y del sistema de partidos, cuestión que ha llevado a un creciente descontento respecto a la política, por parte de los ciudadanos.

Estos factores han llevado a los diferentes países a acoger diferentes medidas para tratar de solventar la difícil situación política, en algunos casos a través de diversas reformas constitucionales y en otros por medio de la incorporación de mecanismos de democracia directa.

Así, tenemos que las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal se han adoptado con la finalidad de involucrar a la sociedad en su conjunto, en la toma de decisiones sobre cuestiones públicas, y no restringir la participación ciudadana sólo a la elección de los miembros del poder legislativo y ejecutivo.

En la actualidad tanto los parlamentos como los partidos no gozan de confianza ante la opinión pública, por lo que los mecanismos de democracia directa son vistos como una buena opción para mejorar al régimen representativo, además de incrementar la participación ciudadana y, sobre todo, para mantener la estabilidad de los sistemas políticos.

Aunque hay algunos autores que sostienen que, con la adopción de estos medios de participación política, se corre el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones.

Nosotros consideramos que las instituciones de democracia directa deben ser vistas como un complemento del régimen representativo.

En Latinoamérica existe una gran variedad de instituciones de democracia directa, consulta popular, plebiscito y referéndum son los principales, además



de ser términos que se utilizan de manera indistinta en los diferentes países latinoamericanos.

En lo que se refiere a la iniciativa popular (el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales). Casi la mitad de los países de América Latina regulan este mecanismo, cabe señalar que con la excepción de Uruguay y Colombia, su uso ha sido muy limitado. Además, se trata de iniciativas legislativas populares ad parlamentum, esto es, los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión respecto a la iniciativa la toma el parlamento sin consultar al electorado.

Pero hay que resaltar que unos pocos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo del 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamente a consulta popular. Esto se encuentra establecido en el artículo 331 de la Constitución de Uruguay:

"Artículo 331. La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

- A. Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

- B. Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los

ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

- C. Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales.

Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por "Sí" o por "No" y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieran sido presentados con seis meses de anticipación - por lo menos a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

- D. La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, expresa su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.
- E. Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se reficran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.

En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el parlamento, el mismo debe ser sometido a

“referéndum aprobatorio” si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

“Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. (...)”

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. ”

“Artículo 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.”

En Venezuela, también se establece el derecho de iniciativa por parte de los ciudadanos, en los artículos 70 y 204 de la Constitución:

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

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.”

"Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde:

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.
3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres.
4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.
7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente.
8. Al Consejo Legislativo estatal, cuando se trate de leyes relativas a los Estados"

Es importante hacer notar que en el caso de Venezuela, en el artículo 205 constitucional, se establece un periodo dentro del cual, la iniciativa popular debe ser discutida, de lo contrario el proyecto de iniciativa popular se somete a la decisión del pueblo:

"Artículo 205. La discusión de los proyectos de ley presentados por los ciudadanos y ciudadanas conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley."

Además, también se establece este derecho tratándose de enmiendas o reformas constitucionales (artículos 341 y 342 de la Constitución de Venezuela):

"Artículo 341. Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente:

1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.
2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes.
3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal.
4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley respecto al referendo aprobatorio.
5. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó."

"Artículo 342. La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional.

La iniciativa de la Reforma de la Constitución la ejerce la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros o a solicitud de un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten."

En Brasil también se reconoce el derecho de iniciativa popular a nivel constitucional, así, el artículo 14 establece:

"Art. 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante:

plebiscito;

referéndum;

iniciativa popular. (...)"

Además en Brasil es relativamente sencillo el procedimiento para llevar a cabo este mecanismo de democracia directa, ya que sólo se requiere, para su tramitación al menos el uno por ciento del electorado, de acuerdo al artículo 61 de su Constitución:

"Art. 61. La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponder a cualquier miembro o Comisión de la Cámara de los Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General de la República, y a los ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución.

1o. Son de iniciativa privada del Presidente de la República las leyes que:

fijen o modifiquen los efectivos de las Fuerzas Armadas;

establezcan disposiciones sobre:

la creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa e institucional o el aumento de su remuneración;

la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los Territorios;

los funcionarios públicos de la Unión y de los Territorios, su régimen jurídico, la provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los civiles, y la jubilación y transferencia de los militares para la inactividad;

la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, así como sobre normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios;

la creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y órganos de la Administración Pública.

2o. La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de los Diputados de un proyecto de ley, suscrito, al menos, por el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos en cinco Estados con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos."

En Paraguay, la iniciativa popular se contempla tanto en lo referente a los proyectos de ley (artículo 117, 123 y 203 constitucionales), como en lo referente a la reforma constitucional (Artículo 289 constitucional):

"Artículo 117. Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las Leyes.

Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas."

"Artículo 123. Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso Proyectos de Ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la Ley."

"Artículo 203. Las Leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuestas de sus miembros; a proposición del Poder Ejecutivo; a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia, en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la Ley.

Las excepciones en cuanto al origen de las leyes a favor de una u otra Cámara o del Poder Ejecutivo son, en exclusividad, las establecidas expresamente en esta Constitución.



Todo Proyecto de Ley será presentado con una exposición de motivos.”

“Artículo 289. La reforma de esta Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación.

Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.

La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso.

Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior, de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.

El número de miembros de la Convención Nacional Constituyente no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso. Sus condiciones de elegibilidad, así como la determinación de sus incompatibilidades, serán fijadas por Ley.

Los convencionales tendrán las mismas inmunidades establecidas para los miembros del Congreso.

Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho.”

El caso de Perú es de sumo interés ya que se encuentra regulada esta institución de una manera completa ya que al igual que en el caso de Paraguay se establece la iniciativa popular tanto para los proyectos de ley como para la reforma constitucional, además también se establecen otras formas de democracia directa como el referéndum y la revocación del mandato.

En el artículo 31 de la Constitución de Perú se establece que:

“Artículo 31. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. (...)"

El derecho a la iniciativa legislativa popular se encuentra, a su vez establecido en el artículo 107 constitucional:

"Artículo 107. El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales.

Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."

En lo referente a la iniciativa popular en materia de reforma constitucional está establecido en el artículo 206 de la Constitución de Perú que:

"Artículo 206. Toda reforma Constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral."

En Argentina la iniciativa popular sólo asegura el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de leyes que deberán ser tratados por los órganos representativos y no hay posibilidad de que los mismos sean puestos directamente a consideración del electorado.

El artículo 39 de la Constitución argentina establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, y deberán ser tratados dentro del término de doce meses; igualmente, establece que la no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, contemplando una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. También dispone que no podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

"Artículo 39.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal."

Como podemos ver varios países de la región prevén la iniciativa popular, en sus diversas modalidades, en la mayoría de los casos se exige, para llevarse a cabo, un determinado porcentaje de electores que varía según el caso.

Es importante resaltar que algunos de estos países también establecen en su Constitución que si el Parlamento rechaza un proyecto presentado por iniciativa popular, un determinado porcentaje de ciudadanos puede pedir que se someta a referéndum para su aprobación directa por parte del electorado.

Igualmente, algunos de estos países reconocen este derecho a nivel constitucional, sin embargo, aún no se sancionan las leyes necesarias para su puesta en marcha.

Así, podemos afirmar que, en el caso de los países latinoamericanos, hasta relativamente hace poco tiempo se reconocieron a nivel constitucional las instituciones de democracia directa, sin embargo, es difícil dilucidar si estas han traído consigo una mayor participación de la ciudadanía en lo que se refiere a la toma de decisiones de gobierno, esto en razón de que han sido utilizados en contadas ocasiones.

## **CAPÍTULO QUINTO.**

### **NECESIDAD DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR A NIVEL FEDERAL EN NUESTRO PAÍS.**

#### **1.- La Iniciativa Popular como fortalecimiento de la representación.**

En la época actual la fundamentación de los Estados modernos descansa en la significación que se ha dado a la representación: consiste en que los sujetos que conforman la ciudadanía de las sociedades democráticas modernas guardan la expectativa de que el desempeño de los representantes no se traducirá en comportamientos irresponsables.

Si los sistemas representativos aspiran a ser legítimos, ello se debe cada vez más a que la sociedad lo perciba como eficaz, esto es, como un sistema competente para enfrentar los retos que se le presenten.

En nuestro país la representación está empezando a ser muy mal vista por parte de un sector cada vez más grande de la sociedad; la corrupción, el abuso de poder, el populismo, entre muchas otras razones, hacen hoy más que nunca que los ciudadanos se pregunten si el sistema político mexicano es el adecuado para garantizar el bienestar de la sociedad; y, obviamente, la respuesta es negativa.

En nuestro país la lucha por el poder (más que el bien común), se ha convertido en la finalidad de nuestros representantes. Así, el régimen representativo se ha desvirtuado, con lo que se hace ineludible tomar medidas para que el régimen representativo no pierda legitimidad.

Para lo anterior, creemos necesario que al lado del régimen representativo, se establezcan formas de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas relevantes, es por eso que proponemos la instrumentación a nivel federal de la iniciativa popular, para fortalecer al debilitado régimen representativo mexicano.

La realidad jurídica y política de México nos muestra que no existen los medios adecuados para que los ciudadanos participen en las decisiones colectivas, y la idea de que participan a través de sus representantes es cada vez menos clara, sobre todo tomando en cuenta la verdadera naturaleza de esa representación: los representantes lo son de intereses particulares, de grupos de poder, pero no lo son de los intereses generales.

Por otro lado, es importante hacer notar la poca participación en la elección de representantes, las personas no acuden a las urnas, en general no les interesa quiénes son sus representantes, porque esos representantes no se ocupan de sus intereses y necesidades.

Sin embargo, creemos que al existir un medio a través del cual esos ciudadanos puedan expresar sus opiniones, y sobre todo "participar" en la solución de los problemas que les aquejan, traerían como consecuencia positiva su presencia con una mayor regularidad en las urnas, a la hora de elegir a quien deberá representarlos.

Es por todo esto que creemos que el régimen representativo se fortalecería con la adopción de este mecanismo de democracia directa.

## **2.- Propuesta de reformas constitucionales.**

Consideramos que la iniciativa popular debe ser instrumentada a nivel federal en nuestro país con las siguientes características:

Deben establecerse los dos tipos de iniciativa popular:

- a) La legislativa (referida a leyes federales).
  - b) La constitucional (referida a la reforma constitucional).
- En lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular:

- a) Podrá utilizarse para proponer un proyecto de una nueva ley, o para reformar, derogar total o parcialmente, o adicionar una ya existente.
  - b) Deberá ser presentada por, al menos 250,000 electores inscritos en el padrón electoral nacional, quienes deberán nombrar una comisión que se encargará de su tramitación.
  - c) El Instituto Federal Electoral deberá autenticar las firmas de los electores que firmen la iniciativa popular en un plazo no mayor a tres meses.
  - d) Podrá ser presentada como un proyecto articulado o como una propuesta concebida en términos generales.
  - e) Podrá versar sobre cualquier materia, pero cuando se trate de la materia fiscal, penal, o sobre materia económica sólo podrá hacerse como una propuesta concebida en términos generales.
  - f) En caso de que sea presentada en términos generales la Cámara de Diputados tendrá la obligación (una vez aceptada la iniciativa y autenticadas las firmas), de realizar el proyecto de ley en el sentido en que se dio la iniciativa.
  - g) Sólo podrá ser presentada ante la Cámara de Diputados, que tendrá la obligación, una vez autenticadas las firmas, de aceptarla y dar inicio así al proceso legislativo.
  - h) El Ejecutivo no tendrá derecho a veto respecto de un proyecto de ley (o de reforma, modificación, derogación total o parcial o adición), emanado de la iniciativa de la ciudadanía una vez que haya sido aprobado por ambas Cámaras,
- En lo que se refiere a la iniciativa popular constitucional:
    - a) Podrá utilizarse para proponer una reforma de alguno de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
    - b) Deberá ser presentada, al menos por 350,000 electores inscritos en el padrón electoral nacional, quienes deberán nombrar una comisión que se encargará de su tramitación.

- c) El Instituto Federal Electoral deberá autenticar las firmas en un plazo no mayor a tres meses.
- d) Podrá ser presentada como un proyecto articulado o como una propuesta concebida en términos generales.
- e) Podrá versar sobre cualquier materia, pero cuando se trate de la materia fiscal, penal, o sobre materia económica sólo podrá hacerse como una propuesta concebida en términos generales.
- f) Sólo podrá ser presentada ante la Cámara de Diputados, que tendrá la obligación, una vez autenticadas las firmas, de aceptarla y dar inicio así al proceso de reforma constitucional.
- g) En caso de que sea presentada en términos generales la Cámara de Diputados tendrá la obligación (una vez aceptada la iniciativa y autenticadas las firmas), de realizar el proyecto de ley en el sentido en que se dio la iniciativa.
- h) El Ejecutivo no tendrá derecho a veto respecto de un proyecto de reforma a la Constitución emanado de la iniciativa de la ciudadanía una vez que haya sido aprobado por ambas Cámaras y la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Para poder instrumentar la iniciativa popular con las características anteriores creemos oportuno dar nuestra opinión respecto a los siguientes preceptos constitucionales:

### **1. Respetto al artículo 71.**

\*Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o



los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

Este precepto constitucional, como podemos observar, es el que establece el derecho de iniciativa legislativa; y la redacción actual del mismo no prevé la iniciativa popular, por lo que creemos necesaria la adición de una fracción cuarta en la que se establezca el número de electores que pueden presentar la iniciativa, siendo este de 250,000 en materia legislativa y 350,000 en lo que toca a la reforma constitucional.

## **2. Respecto al artículo 74.**

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III.- (Se deroga).

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI.- (Se deroga);

VII.- (Se deroga);

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

Este artículo se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, creemos que este artículo debe ser adicionado con una fracción más en la que se instituya la facultad de la Cámara de Diputados para conocer en primera instancia de las iniciativas presentadas por la ciudadanía, para después seguir con el proceso legislativo.

Y esto debido a que es ella precisamente la Cámara que se integra por los representantes de la ciudadanía en general.

Además de lo anterior, debe establecerse como facultad de la cámara la materialización (a través de la realización de un proyecto articulado) de las iniciativas populares presentadas en forma de proposiciones concebidas de manera general. La iniciativa presentada en forma de propuesta general, debe ser admitida por la cámara y pasar a comisiones para la realización del proyecto articulado, mismo que posteriormente seguirá el proceso legislativo.

### **3. Respecto al artículo 41.**

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias y permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley.

a) El financiamiento público para sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo

señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de los votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente de sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la

organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre estos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Con forme al mismo procedimiento, se designarán ocho Consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El Consejero Presidente y los Consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el Consejero Presidente y los Consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo Parlamentario no obstante su

reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."

El presente artículo nos habla de la forma en la que el pueblo ejerce la soberanía, además es el fundamento constitucional del Instituto Federal Electoral y pensamos que es necesario facultar al mencionado Instituto como encargado de autenticar las firmas de los electores promoventes de las iniciativas populares (esto es para brindar una mayor seguridad jurídica respecto a las iniciativas que se presenten), debido a que es el que tiene a su cargo directo el padrón y las listas de electores, como se desprende de este artículo. Para ello consideramos que en la modificación que se haga a este

precepto se le otorgue un plazo de tres meses para realizar la autenticación mencionada.

#### **4. Respecto al artículo 72.**

"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.



E) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

El artículo 72 se refiere al proceso legislativo, consideramos que este artículo debe ser modificado para ser congruentes con el sentido de la iniciativa popular, y debe reformarse para establecer la imposibilidad de que un proyecto de ley o de reforma constitucional, emanados de la voluntad popular y que ha sido aprobada por ambas cámaras (y, en su caso, también por la mayoría de las legislaturas de los Estados), pueda ser vetada por el Ejecutivo.

## **5. Respecto al artículo 39.**

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

En este artículo encuentra su fundamento la adopción de esta institución de democracia directa, por lo que creemos que no es necesario cambiar el sentido del mismo, sin embargo, creemos importante apuntar que tanto el artículo 40 como el 41, complementan lo establecido en este precepto.

El artículo 41 nos dice que el pueblo ejercerá su soberanía a través de los Poderes de la Unión, y no establece que el pueblo la pueda ejercer de forma directa, sin embargo, pensamos que el sentido de la iniciativa popular no hace necesaria la adición de estos preceptos para plasmarlo de manera expresa, ya que si bien es cierto la ciudadanía tendría la facultad de presentar una iniciativa, también lo es que el Congreso será el encargado, en última instancia, de aceptar o rechazar la misma, es decir, el Congreso será el encargado de

ejercer la soberanía, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la propia Constitución.

### **3.- Propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

También es necesaria una reforma a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y consideramos oportuno emitir nuestra opinión respecto a los siguientes artículos.

#### **A. El artículo 68.**

“Artículo 68

1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.”

Creemos que este artículo también debe ser reformado para adecuarse a las reformas constitucionales propuestas, específicamente a la reforma propuesta al artículo 41 constitucional. Y debe ser reformado en el sentido de facultar al Instituto Federal Electoral para autenticar las firmas tratándose de las iniciativas presentadas por la ciudadanía.

#### **B. El artículo 69.**

“Artículo 69.

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

3. Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización.”

En lo que se refiere a este artículo, creemos que debe adicionarse un inciso a la sección primera, para que la facultad de autenticar firmas, quede también como una finalidad del Instituto Federal Electoral, en razón de que así se daría certeza jurídica a las iniciativas presentadas por la ciudadanía.

### **C. El artículo 92.**

“Artículo 92

1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:

- a) Formar el Catálogo General de Electores;
- b) Aplicar, en los términos de artículo 141 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;
- c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- d) Formar el Padrón Electoral;
- e) Expedir la Credencial para Votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código;
- f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de este Código;

- g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos de este Código;
- i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;
- j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;
- k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;
- l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;
- m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia;
- n) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia; y
- o) Las demás que le confiera este Código.

2. Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales."

Respecto a este artículo consideramos que debe ser reformado en el sentido de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe ser la encargada de realizar materialmente la autenticación de las firmas establecida anteriormente, ya que ella es la encargada de formar tanto el Catálogo General de Electores, como el Padrón Electoral. Así, pensamos que debe establecerse como obligación, de esta Dirección, la realización de la autenticación de las firmas respectivas.

## CONCLUSIONES.

Después de analizar las diferentes opiniones de los autores respecto a lo que en la actualidad se considera como un régimen democrático, las diferentes acepciones de la palabra democracia, y los diversos planteamientos respecto a las instituciones de democracia directa, y específicamente de la iniciativa popular, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

- **PRIMERA CONCLUSIÓN.**

Al principio de nuestro estudio nos preguntábamos si el régimen político de nuestro país podía ser calificado de democrático, y ahora tenemos las bases para asegurar que no es así. Pudimos percatarnos de que la democracia, a pesar de las definiciones actuales de la misma, no puede ser considerada sólo como el procedimiento mediante el cual se elige a aquéllos que han de tomar las decisiones colectivas. Esta y cualquier otra definición de la democracia se encontrara incompleta si no se le añade el elemento de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afecten a la misma.

En nuestro país eso no sucede, por tanto no puede ser calificado como un régimen democrático, sólo puede ser llamado régimen representativo. Todavía más, creemos que en la actualidad ningún tipo de régimen puede ser calificado de democrático, lo que domina el pensamiento en la teoría política actual son las formas de representación política, no las de participación política, fundamentales en un régimen democrático.

Lo único se da es que algunos regímenes se acercan bastante a lo que es verdaderamente la democracia, tal es el caso de Suiza; y aquí debemos reconocer que es muy difícil determinar el grado de acercamiento que un régimen tiene respecto al ideal de la democracia. Porque entran en juego muchos factores que hay que considerar. Pero sólo apuntaremos que, en la actualidad los regímenes representativos se caracterizan por:

1. La igualdad (que tanto se pregona) entre los ciudadanos y de éstos frente a la ley no es la regla sino la excepción.
2. La fórmula de que la soberanía reside en el pueblo ha sido adoptada casi unánimemente en el mundo, sin embargo, el concepto "soberanía" ha ido perdiendo validez, y en la época moderna, la mayoría de los autores (León Duguit, Laski, Shumpeter, entre otros), creen necesaria una reformulación de este concepto.
3. Las libertades (otro elemento de las "democracias modernas"), se convierten y se expresan en privilegios, dado que no se promueven las condiciones para su ejercicio
4. Se empiezan a diluir tanto el federalismo, como la división de poderes.
5. Los ciudadanos se presentan a votar en condiciones de desigualdad respecto a la información.
6. Los monopolios privados suplantán a la llamada sociedad civil.

Así, es difícil calificar a un régimen de democrático, y sería deshonesto de nuestra parte calificar al régimen de nuestro país como tal.

#### • SEGUNDA CONCLUSIÓN.

En segundo término podemos concluir que en la época actual nuestro país está pasando por una crisis respecto a la legitimidad del régimen político y las decisiones tomadas por nuestros representantes. En ese orden de ideas, consideramos necesaria la adopción de los mecanismos necesarios para que no se llegue al punto en el que se pierda esta legitimidad. Así, consideramos que la propuesta realizada se adecua a la realidad política y jurídica de nuestro país, ya que de las instituciones de democracia directa, la iniciativa popular es la menos radical de ellas.

Además, creemos que su instrumentación propiciaría un mayor grado de acuerdos entre los actores políticos de nuestro país y sería una forma de expresar el sentir popular respecto a una determinada materia legal o constitucional, porque es necesario que dentro de nuestro actual régimen no quede fuera de las decisiones del gobierno la opinión ciudadana, pues

¿quiénes saben mejor de los problemas del país sino aquéllos a quienes les aquejan esos problemas?, por eso es importante su opinión.

- **TERCERA CONCLUSIÓN.**

Consideramos oportuno establecer que también llegamos a la conclusión de que en nuestro país, como en casi todos los países del mundo, el modelo de régimen político aspira a ser democrático, por lo que la implantación de la iniciativa popular, y en un futuro de las demás instituciones de democracia directa debe llevarse a cabo, sin embargo, estamos seguros de que el momento actual no es el idóneo para que el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, sean establecidos en nuestro sistema jurídico.

En este momento la única forma de democracia directa que es posible adoptar en México es la iniciativa popular.

Así, para poder instrumentar las otras formas de democracia directa, deben darse los pasos necesarios: deben propiciarse las condiciones tanto jurídicas como políticas para ello. Y sobre todo debe hacerse ver, por parte de nuestros representantes, la verdadera voluntad de impulsar la participación ciudadana en la toma de las decisiones del gobierno. Debe despertarse el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La consolidación de nuestro sistema político sólo será posible en la medida en que se adopten y promuevan las medidas necesarias y efectivas que le impongan a los ciudadanos la posibilidad de incidir en el destino de su sociedad. Y hay que apuntar que para eso es necesario realizar un diseño político y social adecuado.

En la actualidad nuestro diseño constitucional y legal no acepta plenamente esa participación política y sólo se limita a garantizar la elección de representantes.



Las principales razones por las que pensamos que en la actualidad no podría adoptarse a nivel federal alguna de las otras instituciones de democracia directa son:

1. En primer lugar, que la ciudadanía todavía no es totalmente consciente de las posibilidades que se tienen en un régimen en que existan estas medidas, para lo cual se requiere que se informe a la ciudadanía sobre estas formas de participación.
2. El desencanto de las personas respecto a la política que existe en nuestro país.
3. La ausencia de una adecuada regulación en lo que se refiere a los medios de comunicación, lo cual hace que estos sean completamente irresponsables respecto a la información que se maneja en ellos. Los medios de comunicación son un factor importante en el desarrollo de los ideales políticos de una Nación, y sobre todo deben servir para ayudar a formar una opinión objetiva de los ciudadanos en las cuestiones públicas.
4. El resurgimiento del populismo y la existencia de "líderes" que buscan seducir a los ciudadanos diciéndoles lo que quieren escuchar: demagogos, personas que se aprovechan de las necesidades de los ciudadanos, de la pobreza y de la falta de apoyo, y a través de la manipulación logran verse favorecidos para conseguir llegar al poder, y una vez ahí se olvidan de sus representados.

Este tal vez sea el mayor peligro cuando existen formas de participación directa en un país, porque una persona con un buen manejo de imagen, tanto en los medios como por sus acciones "en beneficio de la sociedad", puede llegar a manipular la opinión de los ciudadanos. Y casos en los que se manipula la "voluntad general" se han dado demasiados a lo largo de la historia. Y pueden desembocar en el autoritarismo más que en un régimen democrático, como bien advertimos al hablar de estas instituciones.

5. En nuestro sistema político los ciudadanos sólo se limitan a ser simples espectadores, observadores pasivos, consideramos que esta situación debe ser cambiada ya que en la verdadera democracia se debe alentar la participación, pero no sólo en las urnas a la hora de elegir representantes, eso, (a pesar de que todos los días nos bombardeen en la televisión con la idea de que significa participar), es lo más lejano que existe de una participación real y efectiva. Así, se debe fomentar la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones.

#### **CUARTA CONCLUSIÓN.**

Como establecimos en la presente tesis consideramos que deben establecerse los dos tipos de iniciativa popular, tanto la iniciativa legislativa (referida a leyes federales), como la constitucional (en lo referente a la reforma constitucional).

La iniciativa popular debe tener las siguientes características:

- **Podrá utilizarse para proponer un proyecto de una nueva ley, o para reformar, derogar total o parcialmente, o adicionar una ya existente. O para proponer una reforma en materia constitucional.**
- **Deberá ser presentada por, al menos, 250,000 electores inscritos en el padrón electoral nacional (tratándose de iniciativa legislativa), o por 350,000 electores (tratándose de iniciativa de reforma constitucional), quienes deberán nombrar una comisión que se encargará de su tramitación.**
- **Podrá ser presentada como un proyecto articulado o como una propuesta concebida en términos generales.**
- **Podrá versar sobre cualquier materia, pero cuando se trate de la materia fiscal, penal, o sobre materia económica sólo podrá hacerse como una propuesta concebida en términos generales.**

Para hacer posible los anteriores puntos apuntamos la necesidad de reformar el artículo 71 constitucional, ya que es en este precepto en donde se establece el derecho de iniciativa.

- **Sólo podrá ser presentada ante la Cámara de Diputados, que tendrá la obligación, una vez autenticadas las firmas, de aceptarla y dar inicio así al proceso legislativo (ordinario o de reforma constitucional, según sea el caso).**
- **En caso de que sea presentada en términos generales la Cámara de Diputados tendrá la obligación (una vez aceptada la iniciativa y autenticadas las firmas), de realizar el proyecto de ley o de reforma constitucional, en el sentido en que se dio la iniciativa.**

En este sentido asentamos que es necesario reformar el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de facultar a la Cámara de Diputados para que conozca en primer término de una iniciativa presentada por la ciudadanía; además para establecer la obligación de que cuando una iniciativa sea presentada en términos generales, la mencionada Cámara se encargue de la realización del proyecto de ley en el sentido en que se da la iniciativa popular.

- **El Ejecutivo no tendrá derecho a veto respecto de un proyecto de ley (o de reforma, modificación, derogación total o parcial o adición), emanado de la iniciativa de la ciudadanía una vez que haya sido aprobado por ambas Cámaras.**

Para esto se requiere una adición al artículo 72 constitucional (que es el que establece el proceso legislativo), en el sentido de que cuando una iniciativa promovida por el electorado sea aprobada por ambas Cámaras y pase al Ejecutivo para su publicación, éste no podrá hacer observaciones a la iniciativa, esto es, no podrá ejercer el derecho de veto respecto a la iniciativa popular.

- **El Instituto Federal Electoral deberá autenticar las firmas de los electores que firmen la iniciativa popular en un plazo no mayor a tres meses.**

Para ello se pretende la reforma al artículo 41 de nuestra Carta Magna, con el objetivo de facultar al Instituto Federal Electoral como encargado de autenticar las firmas de los electores solicitantes de la iniciativa popular (tanto de la legislativa como de la referida a la reforma constitucional). Además consideramos oportuno reformar los artículos 68, 69 y 92 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, para ser congruentes con la reforma constitucional propuesta.

#### **QUINTA CONCLUSIÓN.**

Estamos plenamente convencidos de que el desarrollo de las ideas democráticas se encuentra en una etapa de consolidación, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, por lo que consideramos que todavía falta mucho camino que recorrer para poder alcanzar un florecimiento de las mismas.

Lo anterior en razón de que, el apoyo a los ideales democráticos es de reciente aparición en la historia de las ideas políticas. Y podemos ver que otros países en donde se tiene un grado más alto de desarrollo en este tipo de ideales, han ido adoptando poco a poco los mecanismos de democracia directa. Y estamos convencidos de que en nuestro país, en un futuro no muy lejano pasaremos por esta transición, y depende de los estudiosos de estos fenómenos el estar atentos, para advertir a tiempo acerca de la oportunidad o inoportunidad de su adopción.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Antaki, Ikram: "El Manual del Ciudadano Contemporáneo." Editorial Planeta Mexicana. Colección Ariel. México, 2000.
2. Aristóteles: "Política." Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.
3. Aristóteles: "Política." Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.
4. Arteaga Nava, Elisur: "Derecho Constitucional." Colección de textos jurídicos. Oxford University Press. México, 1999.
5. Baca Olamendi, Laura: "Diálogo y Democracia." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. México, 1997.
6. Berlín Valenzuela, Francisco: "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios." Instituto de Investigaciones Legislativas. Editorial Porrúa. México, 1997.
7. Biscaretti di Ruffia, Paolo: "Derecho Constitucional " Editorial Ariel. 1987.
8. Bobbio Norberto: "El Futuro de la Democracia". Fondo de Cultura Económica. México, 2003.
9. Bobbio, Norberto: "Diccionario de Política1-2." Colección Sociología y Política. Siglo XXI Editores. México, 1999.
10. Bobbio, Norberto: "Futuro de la Democracia." Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
11. Bobbio, Norberto: "Italia entre dos Repúblicas en los Orígenes de la Democracia." Siglo XXI Editores. México, 2002.
12. Bravo, Gonzalo; "Historia del Mundo Antiguo: Una Introducción Crítica". Editorial Alianza. Madrid. 1998.
13. Carbonell, Miguel: "Constitucionalismo y Democracia: Ensayos críticos." Editorial, Porrúa. México, 2004.
14. Cárdenas Gracia, Jaime F.: "Una Constitución para la Democracia." Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.
15. Concha Cantú, Hugo A. : "Sistema Representativo y Democracia Semidirecta." Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.
16. Dahl, Robert A.: "La Democracia y sus Críticos" Editorial Paidós Mexicana. México, 1993.
17. Dahl, Robert A.: "La Democracia, una Guía para los Ciudadanos." Editorial Taurus. México, 1999.
18. Dahrendorf, Ralf: "Democracia en Europa." Alianza Editorial. México, 1993.
19. De Pina, Rafael/ De Pina Vara, Rafael: "Diccionario de Derecho." Editorial Porrúa. México, 2000.
20. "Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI." Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1999.
21. Durand Ponte, Victor Manuel: "La Construcción de la Democracia en México" Siglo XXI Editores. México, 1994.
22. Elster, Jon: "La Democracia Deliberativa." Editorial Gedisa Mexicana. México, 2001.

23. Fernández Santillán, José: "Hobbes y Rousseau entre la Autocracia y la Democracia." Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
24. García Pelayo, Manuel: "Derecho Constitucional Comparado" Editorial Alianza. Madris. 1987.
25. Held, David: "La Democracia y el Orden Global". Editorial Paidós Mexicana. México, 1997.
26. Herodoto: "Los Nueve Libros de la Historia". Editorial Porrúa. México. 2004.
27. Hobbes, Thomas: "El Leviatán". Editorial Alianza. Madrid. 1996.
28. Huntington, Samuel P: "La Tercera Ola". Editorial Paidós. Barcelona. 2000.
29. Kelsen, Hans: "Esencia y valor de la democracia." Editorial EDA Nacional. México, 1980.
30. Lerner, Bwertha: "Democracia política o dictadura de las burocracias." Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
31. Locke, John: "Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil" Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina. 2003.
32. Lowenstein, K: " Teoría de la Constitución". Editorial Ariel. Barcelona. 1986.
33. Maquiavelo; "El Príncipe". Editorial Porrúa. México. 2002.
34. Moya Palencia, Mario: "Democracia y Participación." Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.
35. Novack, George: "Democracia y Revolución de los Griegos a Nuestros Días." Editorial DIBS Fontamara. México, 1996.
36. Rodríguez Adrados, Francisco: "La Democracia Ateniense." Editorial Alianza/Patria. México, 1988.
37. Rousseau, Juan Jacobo: " El Contrato Social". Editorial Losada. Buenos Aires. Argentina 2003.
38. Rousseau, Juan Jacobo: "Emilio o de la Educación". Editorial Porrúa. México. 2002.
39. Sánchez Campuzano, Francisco Javier: "Manual del Legislador." Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Grupo Parlamentario del P.R.I. Sector Popular México, 2000.
40. Santamaría Pastor, J.A. " Artículo 92" en Garrido Falla, F: " Comentarios a la Constitución". Alianza Editorial. Madrid, España. 2003.
41. Sartori, Giovanni: "Qué es la Democracia." Editorial Nueva Imagen/ Patria. México, 1999.
42. Sartori, Giovanni: "Teoría de la Democracia 1. El debate contemporáneo." Editorial Alianza. México, 1995.
43. Sartori, Giovanni: "Teoría de la Democracia 2. Los problemas clásicos." Editorial Alianza. México, 1997.
44. Toqueville, Alexis de: "La Democracia en América 1." Alianza Editorial. México, 1995.

45. Toqueville, Alexis de: "La Democracia en América 2." Alianza Editorial. México, 1999.
46. Touraine, Alain: "Qué es la Democracia." Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
47. Tucídides: "Historia de la Guerra del Peloponeso". Editorial Paidós. Barcelona. 2002.
48. Valadez, Diego: "Constitución y Democracia." Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.
49. Vellinga, Memo: "Democracia y Política en América Latina." Siglo XXI Editores. México, 1993.
50. Yañez, Inocencio: "El Estado a Debate." H. Cámara de Senadores. México, 2001.
51. Zimmerman, Joseph: "Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo". Noriega Editores. México. 1997

#### LEGISLACIÓN.

52. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
53. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
54. Constitución de la República Italiana.
55. Constitución Española.
56. Constitución Suiza.
57. Constitución de la República Oriental del Uruguay.
58. Constitución Política de Colombia.
59. Constitución República Bolivariana de Venezuela.
60. Constitución de la República Federativa de Brasil.
61. Constitución de la República de Paraguay.
62. Constitución Política del Perú.
63. Constitución de la Nación Argentina.
64. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
65. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.
66. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato.
67. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila.
68. Ley Orgánica 3/1984 Reguladora de la Iniciativa Popular (España).
69. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
70. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
71. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
72. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas.