

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO**

**DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

**PARTICIPACION CIUDADANA: INSTRUMENTO DE  
LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCION  
FEDERAL.**

**T E S I S**

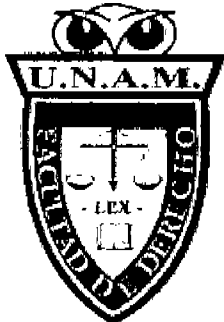
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**CESAR AUGUSTO GUZMAN PACHECO**

**ASESOR:**

**DR. FERNANDO GUADALUPE FLORES  
TREJO**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F., NOVIEMBRE DE 2005**



m3400 61



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

2

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a otorgar un formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: CESAR AUGUSTO GIERMAN  
PAREZ

FECHA: 19/ENE/20/2003

FIRMA: [Signature]



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **GUZMÁN PACHECO CESAR AUGUSTO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCION FEDERAL"**, bajo la dirección del suscrito y del Dr. Fernando Flores Trejo, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Flores Trejo, en oficio de fecha 16 de noviembre de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 22 de 2004.

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MURRÉ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

\*/m.

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL  
GARANTÍAS Y AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNAM

Estimado Maestro Elias Musi:

Por medio de la presente me dirijo atentamente a usted para informarle que el proyecto de tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, presentado por el pasante CESAR AUGUSTO GUZMAN PACHECO intitulado "PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", el cual tuve el agrado y el encargo de dirigir, ha sido concluido por el sustentante.

En opinión del suscrito, el trabajo cumple cabalmente con los requisitos reglamentarios solicitados e igualmente con los requerimientos implementados por usted para este tipo de trabajos, por lo que me permito hacer de su conocimiento la finalización de la tesis en comento, emitiendo mi aprobación.

Por otro lado, aprovecho la ocasión para reiterarle mi reconocimiento y admiración por su incansable labor al frente del mencionado Seminario en el que se continúan elaborando tesis profesionales de gran calidad.

Reciba usted como siempre un afectuoso saludo.

Ciudad Universitaria a 16 de noviembre de 2004

ATENTAMENTE

  
DR. FERNANDO FLORES TREJO.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS**

Gracias Te doy Señor, por haberme permitido conocerte a través de tú palabra y por haberme dado la sabiduría para terminar mis estudios profesionales. Pongo en tus manos mi vida y mi labor profesional para que tú las guíes y las bendigas, conforme a tu voluntad. Gracias Señor por mis Padres, por mi Esposa, por mis Hijas y por todo lo que me provees. Gracias porque tú me levantas cuando estoy caído, sea en el nombre de Jesucristo, Amén.

### **A MI ESPOSA**

Gracias mi amor por soportar todos los sacrificios y momentos difíciles que hemos vivido. Gracias por todo el apoyo que me brindaste para obtener este logro, que es tuyo, mío y de nuestras hijas. Gracias por todos los momentos bellos que me has hecho vivir junto a ti. Gracias por ayudarme a construir una familia y a guiarla. Te amo por siempre.

### **A MIS HIJAS**

Gracias mis niñas, Claudia V., Mónica E., Ingrid E. y Mariana P., por todo el apoyo que me brindaron para terminar mi carrera profesional. Gracias por la inspiración que me dan para seguir adelante, a cada una de ustedes les digo, Te Amo.

## **A MI PADRE**

Gracias por tus principios y tus enseñanzas para llegar hasta aquí. Te llevo en mi corazón como un Padre honrado, humilde, justo y amoroso con su esposa e hijos.

## **A MI MADRE**

Gracias por tus desvelos para darme las atenciones que me diste en la infancia, tu paciencia en mi adolescencia y tu apoyo para salir adelante

## **A MIS HERMANOS**

Gracias por todo el apoyo que me han brindado en toda mi vida

## **A MI ASESOR**

Gracias maestro por sus enseñanzas, dentro y fuera de la Universidad y por todo el apoyo que me brindó para hacer posible el presente trabajo.

## **A MI UNIVERSIDAD**

Gracias a la U.N.A.M. por sus enseñanzas y principios, espero algún día poder compartir mis enseñanzas a las futuras generaciones.

## **A MIS MAESTROS**

Gracias por sus enseñanzas y paciencia que tuvieron conmigo para llegar a terminar mi licenciatura.

**A TODOS LOS QUE ME  
APOYARON PARA LOGRAR EL  
FIN DE MI CARRERA. CON  
CARIÑO MUCHAS GRACIAS.**

Gracias a todo mis amigos,  
en especial al Dr. Serapio Muchá, al  
Lic. Gerardo Parada Mora y al Lic.  
Juan Roberto Luna Carrasco por  
toda la motivación y apoyo que han  
brindado en todo momento.



## INDICE

Introducción ..... I

### **CAPITULO I: MARCO TEORICO-CONCEPTUAL ..... 1**

1.1. La Democracia en Grecia..... 1

1.2. La Democracia en Roma..... 4

1.3. La Democracia en la Edad Media..... 8

1.4. La Democracia en México..... 10

1.5. Diversas concepciones con relación a la Democracia..... 13

1.6. La Democracia Representativa..... 19

1.7. La Figura Jurídica de la Soberanía..... 23

1.8. Opiniones doctrinales acerca de la Soberanía..... 24

1.9. La Soberanía en el marco constitucional..... 27

### **CAPITULO II: GENERALIDADES ACERCA DE LAS FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA O INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA ..... 32**

2.1. EL Plebiscito..... 32

2.1.1. Diversas concepciones..... 34

2.1.2. El plebiscito en otros países..... 35

2.1.3. Aplicación del plebiscito en México..... 36

2.2. El Referéndum..... 36

2.2.1. Diversas concepciones..... 39

2.2.2. Clasificación..... 41

2.3. La Iniciativa Popular..... 43

2.3.1. Diversas concepciones..... 43

2.3.2. Instrumentación de la iniciativa popular en México..... 45

2.4. La Revocación del Mandato..... 47

2.4.1. Definición..... 48

### **CAPITULO III: LAS FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA**

<b>O INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA EN MEXICO.....</b>	<b>52</b>
3.1 Artículo 28 Constitucional.....	52
3.2 Los instrumentos de Democracia directa en la Legislación Mexicana.....	60
3.3. Derecho comparado de los ordenamientos legales de las Entidades federativas con relación a los instrumentos de la Democracia directa.....	61
3.4. Requisitos para la solicitud de los instrumentos de la Democracia directa.....	66

### **CAPITULO IV: LA INCORPORACION DE LOS INSTRUMENTOS**

#### **DE DEMOCRACIA DIRECTA O FORMAS DE PARTICIPACION**

#### **CIUDADANA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS**

#### **ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....**

4.1. La problemática en torno a los instrumentos de la Democracia directa en el contexto actual en México.....	85
4.2. Los beneficios de la aplicación de los instrumentos de la Democracia directa.....	88
4.3. La necesidad de legislar los instrumentos de la Democracia directa o participativa en la Constitución Federal.....	93
4.4. Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan los Artículos 35, 36, 40, 71, 72, 73 115, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	97
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>108</b>
<b>HEMEROGRAFIA.....</b>	<b>108</b>
<b>DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.....</b>	<b>108</b>
<b>LEGISLACION.....</b>	<b>109</b>
<b>OTRAS FUENTES.....</b>	<b>109</b>

# INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones principales que motiva a esta investigación es, sin lugar a dudas, la inquietud personal, en turno.

A la siguiente pregunta ¿de qué manera la ciudadanía puede participar directamente en el proceso de democratización que atraviesa nuestro país? La respuesta la encontramos en que la participación de la ciudadanía trasciende a un proceso electoral.

A decir, existen otras figuras de Democracia directa en las que el pueblo tiene que ser participe en aspectos importantes de nuestro país como la facultad de iniciar leyes, someter a su aprobación una norma o ley, o bien en caso necesario, revocar a un servidor público cuando éste lesione con sus actos a la población, o simplemente no cumpla con las funciones propias de su encargo.

Para los aspectos mencionados en líneas arriba, es necesario que nuestra Constitución Federal reconozca los mecanismos de democracia directa como son el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Revocación del Mandato con la finalidad de poder instrumentar su ejercicio y aplicación en el marco jurídico propio.

Plantear la presente investigación tiene como única finalidad, la incorporación de las citadas formas de democracia directa a la Constitución Federal, puesto que dichas figuras conllevan en sí mismas la injerencia directa de la ciudadanía, a fin de que todos los ciudadanos seamos partícipes en la consolidación de la democracia en nuestro país, en razón de que ello nos lleva a establecer plenamente la democracia como una forma de vida.

En este contexto es posible apuntar que la Constitución Federal vigente define la forma de gobierno como una República Federal, Democrática y Representativa estableciendo que el único titular de la soberanía es el pueblo, ya que éste manda a los poderes públicos específicamente al

Legislativo y Ejecutivo, y de manera indirecta al Judicial, para ejercerla en su representación.

Los gobiernos que se asumen como democráticos, sin lugar a dudas, requieren de la conservación, apoyo y consenso de la ciudadanía, suficiente para legitimar su representatividad, en cuanto a que el pueblo es el titular y depositario de la soberanía.

Los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal vigente establecen, por un lado, que la soberanía reside de manera esencial y originaria en el pueblo, pasando necesariamente por la participación de la ciudadanía para decidir su destino político, y por el otro, sobre quién la representa y la faculta a cambiar a sus representantes, esto es la cualidad democrática y representativa de nuestro régimen.

En las actuales condiciones políticas, no es posible seguir rigiéndose exclusivamente por instituciones políticas clásicas o tradicionales, ya que si bien obedecen a un mandato popular en su momento, éstas ya resultan insuficientes para canalizar las demandas de la ciudadanía o para recoger sus puntos de vista sobre temas de interés público estatal o nacional, por lo que, ante estas circunstancias es necesaria la participación del soberano, es decir, el pueblo, los mandantes, para opinar o decidir respecto a las propuestas o acciones gubernamentales de las cuales son o pueden ser objeto.

Hablar de democracia o del proceso de transición, hoy como es el caso en México, significa entre otros de los elementos que la participación de los ciudadanos es la base para consolidar a la misma; circunstancia por la que la injerencia directa de los votantes a través de las figuras del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato se traduce en la confirmación de un Estado donde se reconoce que el poder se instituye por el pueblo y para beneficio del pueblo.

Dichas formas de participación ciudadana o instrumentos de la

democracia directa han estado en boga en los últimos tiempos, toda vez que el escenario geopolítico de la Nación se ha modificado por los actores políticos, teniendo como protagonistas a los partidos políticos. Los ciudadanos han participado en escasas, casi nulas consultas populares, en las cuales la minoría da a conocer su opinión en temas de interés estatal o nacional.

El plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato, tales formas de participación ciudadana no están previstas en la Constitución Federal, a pesar de que en el artículo 39 constitucional se determina que el pueblo es el titular de la soberanía y que: ". . . tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Sólo algunas entidades federativas han legislado estas figuras jurídicas, a las que también se les conoce como instrumentos o mecanismos de democracia directa o indirecta.

Por lo tanto, es conveniente realizar un análisis jurídico profundo, en el cual se justifiquen y se proporcionen los elementos suficientes para incorporar estas figuras jurídicas de participación ciudadana mediante una reforma y adición a la Constitución Federal.

El presente estudio, se ha llevado a cabo en cuatro capítulos, En el primer capítulo se elabora un marco teórico conceptual con relación a la democracia y a la soberanía, tomando en cuenta los diversos conceptos y las opiniones doctrinales; en el segundo capítulo hacemos un estudio relativo a las formas de participación ciudadana también llamadas instrumentos de democracia directa o participativa; En el tercer capítulo, se expone el análisis de estos instrumentos y su efectiva aplicación en los distintos ordenamientos legales de la República Mexicana. De tal suerte que en el cuarto capítulo, tenemos la posibilidad de plantear la incorporación de las formas de participación ciudadana o instrumentos de democracia directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## CAPITULO I

### MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL

Es importante delimitar algunas consideraciones en torno a la democracia, en atención a los distintos aspectos que la identifican como una figura jurídica, abordando desde una perspectiva histórica, las diversas concepciones en torno a la misma y lo que se concibe como democracia representativa.

#### 1.1. LA DEMOCRACIA EN GRECIA.

La historia de la democracia como forma de gobierno ha sido marcada por una tensión perpetua entre su expresión ideal y su realidad concreta. Desde su nacimiento, en las ciudades-estado de la Grecia clásica, se ha planteado el problema de la conciliación entre la participación de los ciudadanos y capacidad de gobierno. El paulatino afianzamiento de la representación política como mecanismo de realización de la voluntad popular a partir del siglo XVI y, mucho tiempo después, el recurso de las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del pueblo, ofrecieron una solución a ese dilema en las comunidades políticas de gran tamaño.

La palabra democracia proviene del griego *demokratia*, *demos* que significa pueblo y *kratos* autoridad, fuerza o poder. En dicha composición se prevé un elemento: el pueblo (*demos*) que, a decir de algunos tratadistas tiene alcances muy diversos.

Por otro lado se sabe, que si algún sistema de gobierno que afirma que "la soberanía reside en el pueblo", éste es sin lugar a dudas el practicado por el pueblo griego, es decir, el pueblo reunido en asamblea ejerce el poder

supremo directamente, y cualquier forma de autoridad tiene origen en él y está controlado por él de un modo continuo y metódico, tan es así que las funciones ejercidas por delegación no pierden nunca contacto con la fuente de la cual emanan.

Nos encontramos ante una democracia directa en la cual el elemento central son los ciudadanos integrantes del pueblo, un órgano esencial en la democracia griega la constituía el Consejo, Senado o *Bule*, éste era la asamblea del pueblo en la cual se reunían los ciudadanos con veinte años cumplidos, constituyéndose en la base y el pináculo de todo el edificio constitucional. Su complejo funcionamiento rodeaba de numerosas y acertadas precauciones el ejercicio de la enorme autoridad de que disponían y mientras fueron escrupulosamente respetados esos requisitos, la democracia directa fue un modelo de perfección.

Así encontramos que "Las asambleas se celebraban en el ágora o plaza del mercado considerada el punto central de la ciudad, posteriormente se preparó un recinto llamado "*panyx*", al cual concurrían cinco mil ciudadanos."<sup>1</sup>

Una de las atribuciones más importante que tenía el senado era el estudio y la preparación de las medidas que debían proponerse de los decretos, mismos que tendrían que someterse a la aprobación del soberano, es decir, al pueblo reunido en el *panyx*, en asamblea general, cabe mencionar que todo ciudadano podía presentar un proyecto de ley o decreto a la asamblea, pero debía hacerlo en la primera reunión del año, pasada esta oportunidad había que esperar al año siguiente<sup>2</sup>.

Las características de la democracia en Grecia son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de ciudadanos

---

<sup>1</sup> PRUD'HOME Jean- Francois. Consulta Popular y Democracia Directa. México, I. F. E., 1997. p 11

<sup>2</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 13.

participan directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad; la discusión y la deliberación entre ciudadanos constituya la base de este sistema de participación democrática, donde las decisiones eran tomadas, normalmente por vía de consenso<sup>3</sup>.

A medida que la práctica de las instituciones populares va formando en el pueblo griego una conciencia cívica, propia del estado laico, sobre la base de la soberanía del pueblo, la idea del ciudadano va invistiendo al individuo de una dignidad moral desconocida hasta entonces, sin perjuicio de aceptar como un hecho consumado y en definitivo apoyándose en la esclavitud como una base económica.

Los griegos desarrollaron toda una doctrina moral y toda una moral política que se convirtió en la sustancia misma de la democracia, no obstante, sin dejar de ser una forma de gobierno caracterizada por la voluntad del pueblo reunido en asamblea, la democracia fue adquiriendo un significado humano, que se agregó y hasta llegó a sobreponerse a su significado institucional<sup>4</sup>.

El concepto que los propios griegos desarrollaron de democracia (aunque este tema sea objeto de continuo debate) está lejos de ser claro o unitario; cabe agregar que la reflexión política griega se sirvió del término democracia en dos sentidos:

- 1) En un sentido específico, para referirse al gobierno de Atenas, incluyendo un determinado tipo de ciudadanía (un esquema de acceso a la condición de hombre libre), la elección de determinadas magistraturas por sorteo y otras por elección, y una serie de derechos de ciudadanía (civiles y políticos).
- 2) En un sentido genérico, para referirse a una posibilidad teórica de

---

<sup>3</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>4</sup> Cfr. *Ibidem*,



organización de base popular y que se cife más exactamente a las ideas que hoy relacionamos con la palabra democracia.

En el primer sentido. "... la democracia era fundamentalmente un término polémico que servía para distinguirse y oponerse a otras formas de organización, así como para reivindicar una determinada distribución del poder dentro de la propia Atenas."<sup>5</sup> El núcleo de la idea democrática en Atenas residía, indudablemente en la implicación mutua que se establecía entre los términos político y ciudadano.

Todo ciudadano era considerado responsable y titular de las cosas de la ciudad y, precisamente porque lo era, se sometía a votación las decisiones políticas, se elegían los magistrados por votación o por sorteo entre ellos, y el órgano de decisión se confundía con la propia ciudad, igual que el ágora, centro de la vida política, coincidía con el ágora, centro de la vida social (civil, mercantil, etcétera)<sup>6</sup>.

## 1.2. LA DEMOCRACIA EN ROMA.

En Roma, la idea democrática se vinculó estrechamente a la convicción republicana y tuvo tanta fuerza que pasó a la época Imperial en forma de *lex regia* de imperio; al respecto describimos cuatro características representativas de esta época, a fin de proporcionar una idea de la democracia en el pueblo romano: la asamblea centuriada, el tribunado de la plebe, los comicios y clases de ciudadanos<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. México, U. N. A. M., 1994, p. 16.

<sup>6</sup> Cfr. PRUD'HOME Jean- Francois. Op. Cit., p.14.

<sup>7</sup> Cfr. Ibidem.

**LA ASAMBLEA CENTURIADA:** Se creó con el objeto de exigir a la plebe la doble contribución del impuesto y de la sangre, haciéndose necesaria su intervención y participación en los asuntos públicos. Dicha asamblea se integraba por patricios y plebeyos teniendo como principio básico la fortuna; también recibía la denominación de comicios centuriados que ejercía tres atribuciones fundamentales:

- a) La función electoral, designaba a los magistrados, los cónsules, entre otros.
- b) La función legislativa, en la que se votaban las leyes, se declaraba la paz y la guerra, pero sus actos estaban sujetos a la ratificación por parte del senado; y
- c) La función judicial, apelaban sobre condenas a muerte.

Es oportuno destacar que, "En la función legislativa se necesitaba de tres elementos indispensables para la elaboración de una ley, en primer lugar tenemos al rey que era el que proponía la ley; el comicio por centurias que aprobaba dicha ley; y que el senado la ratificara; como se observa este era el procedimiento que se llevaba a cabo en el pueblo romano para elaborar una ley.<sup>8</sup>"

**EL TRIBUNADO DE LA PLEBE:** Este tribunal es creado mediante una huelga integral en el año 494 a. C., se caracteriza por tener una plebe organizada con voluntad propia y con medios legales para expresarla. Ejercían funciones con carácter de autoridad, reconocida por los patricios y respetada por ellos, los tribunos no son magistrados de la ciudad ni pueden serlo por condición de plebeyos extraños al culto religioso; sin embargo, pueden reunir a la plebe, proponer los plebiscitos que no tienen carácter de ley, a no ser que las adopten las asambleas regulares.

---

<sup>8</sup> FLORIS MARGADANT S. Guillermo. Derecho Romano, México, Esfinge, 1986, p. 20

Por otro lado, la plebe reclamó el acceso a la magistratura, el derecho a formar parte del senado y el reconocimiento de validez de los plebiscitos o asambleas de los plebeyos, que luego se convirtió en asambleas por tribus o comita tributa.

La asamblea de las tribus, compuesta sólo por plebeyos, votaban resoluciones con el nombre de plebiscitos, que sólo valían para la plebe. Los plebeyos reclamaron la validez general de los plebiscitos y obligatoria edad a sus resoluciones con fuerza análoga a las leyes<sup>9</sup>.

Al respecto podemos destacar que La Ley Valeria Horacla reconoció a los plebiscitos fuerza de ley salvo rectificación por el senado; una segunda ley del año 339 disminuyó las atribuciones del senado, al que sólo reconoció intervención preventiva respecto de las resoluciones adoptadas por la asamblea de las tribus; una tercera ley llamada Ley Hortencia del año 287 suprimió la intervención del senado, de tal suerte que los plebiscitos adquirieron fuerza de ley sin ninguna limitación, convirtiéndose las tribus en comicios en los que intervenían todos los ciudadanos, patricios o plebeyos.

**LOS COMICIOS:** Se llamaba comicio a la asamblea convocada para votar, realizada siempre bajo auspicios favorables tomados el mismo día por la mañana. El pueblo se dividió en un principio en curias o parroquias, luego en centurias, según la fortuna de los ciudadanos, y en tribus con arreglo a su domicilio; así, los romanos tenían diferentes asambleas populares para objetos distintos y podían ser llamados a votar como miembros de diferentes grupos, los más importantes eran los denominados, comicia curiata, centuriata y tributa.

Los primeros se encargaban de los asuntos administrativos, aprobación de testamentos, adopciones; el segundo grupo, se conformaba por

---

<sup>9</sup> Cfr. Ibidem

ciudadanos ricos que reunían noventa y ocho sufragios, trayendo como consecuencia la decisión de cualquier asunto cuando todos eran emitidos en el mismo sentido, situación que solía ocurrir. En lo que se refiere a los comicios por tribus no son más que los llamados tribunados de la plebe.

**CLASES DE CIUDADANOS:** En este punto, es posible señalar que "En el período de la República se acentúa más la diferencia de clases en Roma, por otro lado, las formas institucionales de este período abrieron el camino de la democratización y permitieron el triunfo progresivo de la plebe"<sup>10</sup> En la República romana no sólo no había igualdad de clases sociales, sino que tampoco los ciudadanos se hallaban colocados en pie de igualdad, ni gozaban de las mismas consideraciones.

De tal suerte que sólo los patricios disfrutaban de los privilegios de los ciudadanos, tales como el derecho a votar, de ser elegido para un cargo público, derecho de propiedad legal, entre otros; el voto en los comicios exigían, la presencia del ciudadano, pero no todos los que votaban por estar inscritos en el registro o de una centuria eran *civiles optimum iure*. Así, los libertos o esclavos emancipados, eran inscritos y votaban, tenían el derecho de propiedad, pero no eran elegibles para un cargo público, carecían de derechos puesto que se les consideraba como cosas, pero podían ser emancipados por su dueño y, en este caso, adquirían la condición de ciudadanos y los censores los incluían en una tribu o en una centuria<sup>11</sup>. Esta concepción de legitimación se expresó en Roma, por su parte a través de la idea de la ley como voluntad popular expresada en los comicios.<sup>12</sup> Situación que evidencia dos rasgos que resultaban fundamentales en la organización política romana, distinguiéndola sustancialmente de la griega:

---

<sup>10</sup> Cfr. *Ibidem*

<sup>11</sup> Cfr. *Ibidem*

<sup>12</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio. Op. Cit, p. 17.

- a) El enorme desarrollo de la ley como reflejo y defensa del nuevo concepto de propiedad privada (en una sociedad que comenzó siendo básicamente depredadora);
- b) La importancia de los órganos de articulación de la sociedad romana: tribus, centurias, cúrias, etc.; pues esta misma ley no surge si no es en el marco concreto e institucional al que se confía su elaboración y aprobación.

El propio imperio surgía así por decisión democrática y legal del pueblo en comicios. No hay que olvidar en todo caso que esta idea democrática de las leyes constituía, igualmente, una idea polémica que expresaba la tensión básica entre plebeyos y patricios<sup>13</sup>.

### 1.3. LA DEMOCRACIA EN LA EDAD MEDIA.

En el período de la edad media la idea de la democracia perdió casi todo su contenido de gobierno de las comunidades por una asamblea y se condensó esencialmente en la idea de la soberanía del monarca, es decir, en la explicación y justificación del sometimiento a los gobernantes<sup>14</sup>.

En este aspecto, es oportuno señalar que: "En varios países europeos, los monarcas apremiados por necesidades económicas, llamaban a asambleas para tratar asuntos de Estado, los integrantes de dichas asambleas representaban muy laxamente a los estados que conformaban el reino: la nobleza, el clero y la burguesía."<sup>15</sup>

De allí surgió la idea de responsabilidad del monarca ante alguno de sus súbditos, dando como resultado el inicio de lo que ahora se conoce como

---

<sup>13</sup> Cfr. PRUD'HOME Jean-Francois. Op. Cit. p. 17

<sup>14</sup> Cfr. PRUD'HOME Jean-Francois. Op. Cit., p.17.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 12

parlamento, por lo tanto, ya no se trataba de que la comunidad se rigiera por sí misma, sino de legitimar el poder que un determinado grupo o un determinado individuo ostentaba.

Para lograrlo, ya desde finales del siglo XII, había glosadores reinterpretando el código para defender al gobierno republicano y la doctrina de la soberanía y autoridad paradójicamente se afirmaba en este período que sin el consentimiento del pueblo no cabía instituir legítimamente la *iurisdictio* y que ésta no se pierde ni aún después de haberla cedido al soberano, puesto que las comunidades actúan legítimamente eligiendo y deponiendo sus propias formas de gobierno; situación que se convertiría en uno de los puntos de discusión política durante todo el período que abarca desde la edad media hasta el renacimiento<sup>16</sup>. Así encontramos que "A finales de la edad media y durante el renacimiento se empezaron a gestar grandes transformaciones, las cuales poco a poco volverían a hacer de la participación política un importante tema de reflexión y una demanda popular que siglos después se haría más universal."<sup>17</sup> En los ámbitos sociales, económicos y políticos se produjeron grandes cambios, que a su vez repercutirían en el mundo.

Es importante destacar sólo dos ámbitos: el social y el político. En el primero, podemos resumirlo en los siguientes términos, 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; en el ámbito político, las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII (la revolución inglesa, la guerra de independencia estadounidense de 1776 y la revolución francesa de 1789), nutrieron y a la vez se alimentaron de las ideas de los filósofos políticos de la época, es decir, de la idea de soberanía

---

<sup>16</sup> Cfr. *Ibidem*

<sup>17</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio. Op. Cit, p. 13.

popular.<sup>18</sup>

Poco a poco las presiones por ampliar la participación política pusieron a prueba la capacidad del diseño institucional adecuada, dar forma a esa nueva realidad sobre la manera de canalizar y dar vida institucional a la participación popular, idea que a pesar de que su rápida difusión quedó limitada a segmentos muy restringidos de la población.<sup>19</sup>

Puede decirse que estas "ideas democráticas" en la edad media se vincula fundamentalmente a objetivos que poco tienen que ver con lo que actualmente se entiende por democracia; esto es, se trató de justificar la peculiar estructuración política y su dependencia frente al imperio al que de *iure* pertenecían, que en el fondo deseaban reivindicar su igualdad frente al sacro imperio. Dentro de la Iglesia, la pretensión era conseguir un nuevo reparto del poder.

De acuerdo con lo expuesto con posterioridad a la Grecia clásica, las ideas democráticas de soberanía popular han aparecido ligadas directamente a un conjunto de instituciones o de intereses ya constituidos; el planteamiento democrático se puede decir carecía de radicalismo, se trataba de un principio más de legitimación, pero no del único ni principal, pues no es posible olvidar los principios de legitimidad dinástica y los diferentes razonamientos de índole teleológica que acompañan a toda reflexión política.

#### 1.4. LA DEMOCRACIA EN MEXICO.

De esta manera, "En México, el concepto de democracia si bien está implícito en el de soberanía, no aparece sino hasta muy avanzado el siglo

---

<sup>18</sup> Cfr. PRUD'HOME Jean-Francois. Op. Cit, p. 17.

<sup>19</sup> Cfr. *Ibidem*

XIX.<sup>20</sup> Algunos autores estudiosos de la materia aducen que hablar de la palabra soberanía es hablar al mismo tiempo de la palabra democracia, luego entonces, si observamos las diferentes referencias que se dan desde los primeros documentos (la Constitución de Apatzingan, la Constitución de 1824, la Constitución de 1836, etc.), notamos que en ninguno de ellos se hace referencia a la palabra democracia ni al carácter democrático de la naciente República Mexicana.

Es oportuno observar que todo este período se caracteriza por el debate y el enfrentamiento entre centralistas y federalistas; el gran tema que aparece en todos los documentos de esta época es siempre con relación a la forma política que debía adoptar el país: República Central o Federal. En este período, el concepto de democracia estuvo en otros dos términos que aparecen reiteradamente en todos los documentos constitucionales mencionados, los cuales se relacionan únicamente con el carácter representativo y popular de la República.

En todos los documentos se menciona de modo reiterado que seremos una República representativa y popular, lo que variaba era que se agregaba el término "federal", cuando en realidad girábamos hacia el federalismo y desaparecía esa referencia para los casos en que tuvimos un régimen centralista.

El término democrático apareció muy avanzado el proceso constitucional de mediados del siglo XIX en una referencia que hace el dictamen de los constituyentes de 1856-1857 al Plan de Ayutla, del cual se desprendía que somos una República representativa y democrática, es decir, se introduce por primera vez la idea de democracia en los textos constitucionales que aluden a la forma de gobierno del país.

---

<sup>20</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. El Camino de la Democracia en México. México, A.G.N., 1998, p. 57



Así queda la referencia al término democracia, introducido en el dictamen sin una aclaración mayor. El documento simplemente alude al concepto que deriva del Plan de Ayutla, y a raíz de ello aparece por primera vez en el artículo 40 de la Constitución Federal de 1857 la palabra democracia.

El propio dictamen menciona que "Quizá por influencia de la terminología estadounidense se abrió paso la noción de democracia como forma de gobierno."<sup>21</sup> El propio dictamen de la Constitución Federal de 1857, a su vez, alude a la forma de gobierno que tiene su sustento en el pueblo, es decir, la democracia debe entenderse como una forma en la que se expresa la voluntad, la autoridad, la ley y la judicatura; afirmándose que son del pueblo todas las funciones de gobierno. Señalándola como la forma de gobierno que se desarrolla a partir de la voluntad popular.

Ahora bien, el concepto de democracia en nuestro país se amplía constitucionalmente durante el siglo XX en el artículo tercero de la Constitución Federal de 1917, pero el texto original del artículo en comento no contemplaba o definía el término democracia, las pugnas y diferencias ideológicas originaron que se presentara una iniciativa en el año de 1945, misma que fue aprobada en 1946, quedando en los siguientes términos:

"La educación será  
democrática, considerando a  
la democracia solamente como  
una estructura jurídica y un  
régimen político, sino como un  
sistema de vida fundado en el  
constante mejoramiento

---

<sup>21</sup> Ibidem, p. 59.

económico, social y cultural del  
pueblo..."

En estos términos quedó asentada la democracia en la Constitución Federal vigente; por lo tanto, podemos decir que no es fácil encontrar alguna otra Constitución que profundice en el sentido del término democracia y que lo explique en el propio texto constitucional, sin embargo es el caso de la Constitución Política Federal en vigor.

Finalmente, es posible destacar que la democracia no sólo se agota en su expresión jurídica y política, estas expresiones van más allá, por ello considero importante reflexionar sobre su desarrollo futuro y la participación del pueblo.

### **1.5. DIVERSAS CONCEPCIONES CON RELACIÓN A LA DEMOCRACIA**

Desde los griegos hasta nuestros días se hace cada vez más precisa la acepción que asigna a la palabra democracia carácter expresivo de dignidad e idoneidad humana, hasta convertirse en un término corriente, incorporado al vocabulario común, como forma de concretar la valoración de la personalidad individual, abstracción hecha de la condición social y económica.

La palabra democracia a lo largo de la historia, y en épocas distintas ha tenido un sinfín de significados Herodoto, define a la democracia como "el gobierno del pueblo", afirmando que posee en sí misma el más hermoso nombre del mundo: isonomía, igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Por su parte, Pericles, en pleno esplendor democrático definió a la democracia en los siguientes términos "... y su nombre, porque se administra no para unos pocos sino para la mayoría".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de. Op. Cit, p. 15

Aristóteles por su parte, coloca en el análisis último, el acento no en el número sino en la extracción social, para llegar a decir: "...y cuando ejercen el poder en virtud de la riqueza, ya sean pocos o muchos, es una oligarquía, y cuando la ejercen los pobres, es una democracia."<sup>23</sup> El estagirita estudió a la democracia como forma de gobierno de las ciudades griegas, afirmando reiteradamente que el carácter especial de la democracia es la libertad, entendiendo por libertad, el ejercicio de los derechos políticos. Se explica el valor social de la democracia, asignando a ésta un contenido que comprende, condiciona y caracteriza sus aplicaciones políticas; se resume su opinión en los siguientes términos: "... la igualdad es lo que caracteriza la primera especie de democracia y la igualdad fundada por la ley en esta democracia significa que los pobres no tendrán derechos más extensos que los ricos, y que ni unos ni otros serán exclusivamente soberanos, sino que lo serán todos en igual proporción".

Por lo tanto, si la libertad y la igualdad son como se asegura, las dos bases fundamentales de la democracia, cuanto más completa sea esta igualdad en los derechos políticos, tanto más se mantendrá la democracia en toda su pureza; porque siendo el pueblo en este caso el más numeroso, y dependiendo la ley del dictamen de la mayoría, esta Constitución es necesariamente una democracia.

La democracia de acuerdo con las definiciones anteriores, surge distinguiéndose y al mismo tiempo se opone a otras formas de organización, reivindicándose así la distribución del poder dentro de la propia Atenas.

Para el escritor Norberto Bobbio "... la democracia además de la participación directa o indirecta en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos y la existencia de reglas procesales como la de mayoría, es necesaria una tercera condición, es indispensable que

---

<sup>23</sup> .Ibidem

aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planten alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra"<sup>24</sup>.

De lo anterior, se considera necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, etc.; derechos que el Estado está obligado a respetar y cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mecanismos fundamentales procesales que caracterizan un régimen democrático.

El gran publicista inglés Jayme Bryce es uno de los que asigna a la palabra democracia una acepción con menor acento político. Considera que "la democracia sigue siendo, en la opinión general, el producto, a la par que el sostén de la igualdad y de la libertad, y este doble carácter tan envidiable ha llegado a ser en cierto modo intangible, por encima de toda discusión."<sup>25</sup> Es la concepción de una vida más feliz para todos, unida a una fe mística en el alma del pueblo; éste es el impulso vital de la democracia.

La democracia de los siglos XVIII Y XIX realizó la primera hornada solamente. Por ello en la historia la democracia liberal individualista de las instituciones republicanas se identifica de un modo definitivo con la idea de libertad civil y política, a través de los derechos del hombre y del ciudadano.

En el contexto actual, de alguna forma, el término democracia podría estar cayendo en lo que algunos filólogos agrupan bajo la denominación de antilogías; esto es, de palabras que se utilizan para expresar lo contrario de lo que se quiere decir. Así, aunque no son muchos, hay quienes invocan a la democracia como una forma de garantizar exclusiones o de asegurar

---

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 28

privilegios. A tal punto se llega en el abuso del concepto que para algunos es democrático todo lo que perjudica al adversario, es antidemocrático todo lo que afecta a quien carece de razón.

En este orden de ideas, el Doctor Michelangelo Bovero, considera que literalmente se puede hablar de democracia "... sólo si todos los individuos a los cuales estarán dirigidas las decisiones finales del poder político participan en el proceso de decisión, por lo menos en su acto inicial, que es el electoral, y todos participan con igual poder, es decir, que la democracia, basada en el sufragio universal, requiere que cada uno de los individuos cuente por uno y ninguno cuente menos que otro."<sup>25</sup>

La democracia exige el respeto de la dignidad de cualquier orientación política, por lo tanto, exige que de alguna forma las minorías puedan en todo caso contar, tener peso y hacer oír su voz. El punto crítico es el del respeto a la decisión electoral no sólo en la manipulación electoral, sino también en el sentido de que las decisiones políticas (leyes, decretos, reglamentos) deben corresponder lo más fielmente posible al contenido de la decisión electoral; es decir, al conjunto de las orientaciones políticas expresadas por los electores en las respectivas proporciones.

Por su parte, para el Doctor Diego Valadez "...la democracia se divide en dos fases: en la primera, la democracia es un proceso de legitimación del poder que se consigue a través de los partidos y de procesos electorales libres, confluables, seguros, periódicos y universales; en la segunda fase la democracia exige llenarse de contenido programático para ir siempre más

---

<sup>25</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEGA, T. V., Argentina, Argentina Bibliográfica, 2001, 4ª reimpresión, p. 320.

<sup>26</sup> BOVERO, Michelangelo. Democracia y Representación. México. I.I.L. Congreso General, 1989, p.11

allá.<sup>27</sup> Es decir, la democracia sólo se justifica en tanto que garantiza un ámbito de libertades que permiten construir instituciones adecuadas a la consecución de otras aspiraciones humanas: acceso a la justicia, a la riqueza, a la cultura, etc.

Ignacio Burgoa O., antes de dar la definición de Democracia, hace la siguiente aclaración: "El elemento central sobre el que se asienta la democracia es el pueblo, en su acepción política, no sociológica, la cual equivale al concepto de nación. Tampoco el "pueblo", conforme a tal acepción, comprende a la población toda del Estado. Dentro del sistema Democrático su elemento capital, el "pueblo político", es un grupo dentro de la nación o "pueblo sociológico", y que comúnmente se designa con el nombre de "ciudadanía". Sin embargo, aún dentro del sistema democrático la idea de "pueblo" en su sentido sociológico como equivalente a "nación", tiene también destacada importancia en lo que atañe a uno de los elementos característicos de dicho sistema, como es el que concierne a los fines del Estado, operando otros de tales elementos en torno al concepto de "pueblo político" o "ciudadanía"."

Después de hacer la anterior aclaración Ignacio Burgoa, nos proporciona su concepto de democracia, ejemplificando de la siguiente manera: "La democracia aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema que en estos sistemas se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas en democracias normativas al poder público y en los fines estatales, a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su autentica calificación como democrático, aunque proclame los demás. El concepto de democracia es, por tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse

---

<sup>27</sup> VALADEZ, Diego. Haciendo el Camino. México, A.G.N. 1998, p. 25.

aisladamente para distinguirlo, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo.

Por otra parte, debemos advertir que la democracia, como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución.

Es precisamente en este orden donde se deben combinar todos los elementos que la peculiarizan a efecto de que el sistema gubernativo implantado en un Estado merezca el nombre de "democrático", enfatizando que su origen, su contenido y su finalidad es el pueblo, diferenciadamente en sus dos acepciones.

Los elementos concurrentes aludidos son: la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado y la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la libertad; el pluripartidismo; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum popular; la juridicidad; la división o separación de poderes; y la justicia social." Después de analizar la anterior concepción, deducimos que la democracia es polifacética, como resultado de entre otras cosas de la impunidad, ya que cada gobernante al encontrar y practicar su propio entendimiento de democracia, nos lleva a una gran confusión, tanto para los gobernantes como para la ciudadanía, por lo que aclarando, la democracia no la ejercen los gobernantes, sino el pueblo.

Para el politólogo Jesús J. Silva-Herzog Márquez, "... identifica seis esferas o ámbitos de la democracia, los poderes, las regiones, los partidos, las asociaciones, la ley y los medios."<sup>28</sup> Por lo tanto, la democracia es el equilibrio de poderes; es el autogobierno de las regiones; es el sistema institucionalizado y competitivo de los partidos; es la autonomía de las

---

<sup>28</sup> SILVA-HERZOG MARQUEZ, Jesús J. Esferas de la Democracia. México, I.F.E., 2001, p. 7.

organizaciones sociales; es el gobierno de la ley a través de la ley, es el ejercicio del poder público en público.

Por consiguiente, la democracia debe realizarse en cada una de estas esferas, pero también en el conjunto en el que ellas interactúan; luego entonces, se hace necesario que se requiera de una cultura política democrática que permita a los ciudadanos y a los actores políticos ser al mismo tiempo que protagonistas, defensores, vigilantes y constructores permanentes de la democracia.

#### **1.6. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.**

La participación política como derecho está sometida a vaivenes de la historia de cada país; es también un concepto que ha evolucionado con los cambios de valores que marcan la vida de las sociedades; sin embargo, a pesar de estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días, la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

En sus orígenes, la democracia representativa no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. En la edad media, la doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder mediante la ficción de la representación; más tarde, con el desarrollo del pensamiento liberal, representación y participación política real se vinculan.

Así, "... La representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión, en donde las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> PRUD'HOME, Jean- Francois. Op. Cit., p. 20.



De esta manera se considera que la existencia de intereses y de facciones, constituyen una amenaza para el bien común, y es inevitable que se multipliquen en países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y consecuentemente producir un equilibrio. La representación es la mejor manera de asegurar la congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno, y a su vez, la elección frecuente de representantes garantiza que éstos actúen acorde a los intereses de sus electores.

La idea de que la mejor forma del poder popular es un gobierno integrado por representantes electos por el pueblo fue expresada por Montesquieu; quien desde su punto de vista menciona que "... como en un estado liberal todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo; pero siendo esto imposible en los grandes estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo lo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo."

Norberto Bobbio, comenta que, "La democracia moderna nacida como democracia representativa, en clara oposición a la democracia de los antiguos, debería haber sido caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la que el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio."<sup>30</sup>

Ahora bien, durante el siglo XVIII, la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de Norteamérica fueron el parte aguas que transformó a las asambleas estamentales propias de las clases dominantes y

---

<sup>30</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit, p. 36.

en las que reinaba el mandato imperativo, en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad.

Así pues, con el advenimiento de estado liberal, el órgano legislativo abre sus puertas a sectores sociales cada vez más amplios, convirtiéndose en asambleas eminentemente representativas.

El antecedente de los parlamentos, hasta antes de la revolución francesa, tenían un vínculo directo con los electores según el rango; de tal suerte que los representantes, como delegados, sólo podían hacer lo que les estaba expresamente ordenado y podían ser removidos de sus cargos, según el lazo que establecía el mandato imperativo; esto es, un vínculo de obligación que unía a los representantes con quienes los habían elegido. Dicho mandato imperativo, fue prohibido posteriormente por la constitución francesa de 1791, bajo la idea de que al tratarse de un órgano de representación nacional, los diputados como fiduciarios, tenían amplio poder discrecional para hacer lo que juzgaran conveniente para el bien de la colectividad, y una vez designados no lo eran por un individuo o Distrito en particular, sino por toda la nación<sup>31</sup>.

Establecido ese principio parece oportuno destacar que el mismo, en Francia, posibilitó la derrota del Estado absolutista y el nacimiento de las Repúblicas, negando el origen divino del poder de los reyes para reconocer que la fuente esencial del poder y la soberanía del Estado es el pueblo; dando lugar al sistema representativo, lo que permite ubicar el origen de las instituciones que caracterizan a las democracias modernas. En congruencia con lo anterior, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa la voluntad soberana del *Estado mexicano de constituirse en una República representativa, democrática y federal*, conociéndose lo anterior como las decisiones fundamentales del Estado.

---

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto. Op. Cit., p. 30.

Ahora bien, es importante señalar algunas ampliaciones sobre la democracia representativa. Así, Giovanni Sartori la define como "...una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan."<sup>32</sup>

Norberto Bobbio comenta que la democracia representativa quiere decir que "... las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin."<sup>33</sup>

Por otro lado, Maurice Duverger, la define como "... el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes."<sup>34</sup>

De esta manera, en un Estado democrático, los titulares de los principales cargos en los tres poderes, tienen como origen o punto de partida la representación; fundamentalmente tratándose de los poderes legislativo y ejecutivo. En este aspecto, destacamos que, desde un estricto punto de vista, aún cuando en un Estado democrático el titular del poder ejecutivo es electo generalmente por el pueblo y en el sentido amplio es un representante del pueblo; en sentido estricto, quienes representan al pueblo son los integrantes del poder legislativo, porque son ellos los que representan a la nación.

De lo anterior, podemos decir que, todo poder público en un Estado democrático, representa a la nación en sus diferentes ámbitos de competencia.

---

<sup>32</sup> SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia. Madrid, Alianza, 1997, p. 41.

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto. Op. Cit., p. 52.

<sup>34</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. España, Ariel, 1988, p. 80.

## 1.2. LA FIGURA JURÍDICA DE LA SOBERANÍA.

Se ha dicho que la soberanía popular constituye el gran logro de los liberales y el paso inicial para transformar y estructurar al Estado. Todas las formas de organización social del Estado hasta este momento histórico, con la independencia norteamericana y la revolución francesa, tenían como eje al poder absoluto, es decir, se organizaba la sociedad para sostener al poder Monárquico. Esta es una característica de los estados absolutistas que se desarrollaron hasta los siglos XVI y XVII.

De acuerdo a Felipe Tena Ramírez, "... Dicha idea trata de justificar ideológicamente, la victoria que alcanzó el rey como encarnación del estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el papado, el Imperio, y los señores feudales. Del papado reivindicó la integridad del poder temporal, en cuanto al imperio le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio romano le debían los príncipes al emperador; de los señores feudales recuperó la potestad pública que en todo o en parte habían pasado a su patrimonio"<sup>35</sup>.

De tal suerte que, agrega Tena Ramírez, "... La tesis de la soberanía es utilizada por Juan Bodino junto con los pensadores de la época y, con ello justifican la concentración del poder en el monarca absolutista al que por eso se le llamaba soberano, el rey era el soberano, era el depositario, el dueño del poder. Bodino definió por primera vez al estado en funciones de su soberanía el estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que le es común, con potestad soberana."<sup>36</sup>

Esta tesis estaba bien adaptada a la realidad del estado absolutista y, al supuesto fundamental en que se basaba la autoridad del rey, que consistía en que este mandaba y el pueblo obedecía. Por eso cuando el rey Luis XIV

<sup>35</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1998, p. 5.

<sup>36</sup> *Ibidem*

decía "El Estado soy yo" lo que expresaba con dicha frase, era que su voluntad es ley, es decir, que él tenía la última decisión para todo.

Terminada la revolución francesa, la idea de soberanía o el modelo de organización social son depositadas en un ideario político de los liberales franceses, en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En dicha declaración se establecen las bases para la organización del Estado liberal, en la que por primera vez en la historia se alude como fuente de legitimidad a la representación del pueblo.

Con la afirmación anterior destacamos que el concepto de soberanía se transforma; el único poder legítimo, viable, en cualquier sociedad, es el poder del pueblo. "La idea de soberanía advino al mundo como una cualidad del poder temporal nacional, esto es, de un poder humano, un poder de la voluntad, que consiste en la potestad de analizar libremente las realidades sociales, interpretar el orden divino y natural y deducir las conclusiones contingentes para la vida diaria".<sup>37</sup>

## 1.8. OPINIONES DOCTRINALES ACERCA DE LA SOBERANIA

De acuerdo al Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, soberanía se refiere a la calidad del soberano y es también la autoridad suprema del poder público. El concepto de soberanía nace vinculado al derecho divino de los reyes a gobernar.

Por otro lado, Juan Bodino, primer tratadista moderno del Derecho Público, ofrece una de las primeras definiciones de la República y de la soberanía: "... República es un recto gobierno de varias familias y de lo que le es común, con poder soberano. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo

---

<sup>37</sup> Cfr. Ibidem.

de una República.<sup>38</sup>

Como se aprecia en dicha definición nos encontramos ante una tautología de términos que emplea Bodino, dado que la República se define en función de la soberanía y la soberanía en función de la República. La tesis central de Bodino encamina hacia la afirmación de la monarquía, a la defensa de la soberanía del monarca como garantía de la sobrevivencia de la República, es decir, dicha tesis responde a una necesidad política.

Para Juan Jacobo Rousseau, "... permanece la idea del contrato como origen de la colectividad políticamente, pero que no transfiere de ella hacia los gobernantes el ejercicio de la soberanía".<sup>39</sup> Lo cual quiere decir que para el ginebrino la soberanía es esencialmente popular, llegando a la conclusión de que la soberanía radica en el pueblo; el verdadero soberano es el pueblo cuya soberanía se expresa a través de la voluntad general.

En el siglo XIX, las concepciones sobre la soberanía vienen nuevamente matizadas por las condiciones políticas imperantes. Para Kelsen, la soberanía no puede radicarse sino en la normatividad, es decir, "... la autoridad es originalmente la característica de un orden normativo. Sólo un orden normativo puede ser soberano por lo que, la autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer."<sup>40</sup> Se trata de un intento de la doctrina alemana de despersonalizar a la soberanía y de plantear a ésta como una cualidad de orden jurídico.

Herman Heller afirma que la soberanía es "... aquella unidad decisoria

---

<sup>38</sup> BODINO, Juan. Los Seis Libros de la República, selección, trad. Pedro Bravo, Aguilar, Madrid, 1973, p.21.

<sup>39</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado, México, Haría, 1987, p. 345.

<sup>40</sup> *Ibidem.*, p. 348.

que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz."<sup>41</sup>

Heller parte del hecho mismo de la vivencia del poder como elemento central de la soberanía, no puede entenderse la soberanía sin una voluntad que dirige al Estado; la voluntad es el elemento esencial que le da sentido a la norma jurídica y que le da sentido al actuar del Estado; siendo una unidad decisoria universal para un territorio determinado, es al pueblo a quien le corresponde la titularidad de la soberanía lo que significa a su vez que esta unidad de voluntad soberana, es la unidad de decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate.

Por su parte, Felipe Tena Ramírez concibe a la soberanía como "... la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación."<sup>42</sup>

Al hacer una breve relación histórica del concepto de soberanía, podemos apreciar que independientemente de la cualidad misma que se le atribuye, hay una coincidencia en cuanto a que se trata de un poder supremo irresistible en el interior y no sometido a otro exterior. Esta concepción de la soberanía que corresponde a la unidad política organizada, se muestra particularmente polémica, no en cuanto a la naturaleza misma del concepto ni a su contenido, ni a las consecuencias que a la soberanía conlleva, sino fundamentalmente el debate se centra en torno a lo que se ha en llamado la titularidad de la soberanía, o quién es el titular de la soberanía, ése es el problema que se ha discutido permanentemente entre los constitucionalistas.

Podemos asumir que la polémica que se genera es finalmente sobre un punto que es esencialmente político, la justificación del poder en un momento determinado, ejercido por un factor de la sociedad, o por una persona, o bien

---

<sup>41</sup> LÓPEZ GUERRA, Patricia. La Soberanía en la Poshistoria. México, 1.1.L. Congreso General, 1998, p.171

la argumentación por virtud de la cual se demuestra la injusticia o la legitimidad de la atribución de ese poder en cierto momento a un sujeto específico, así como la necesidad de que tal poder cambie de manos para quedar a disposición del verdadero titular, de acuerdo con la concepción que se tenga de la soberanía y, en quién debe radicarse.

## 1.9. LA SOBERANÍA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

Es importante analizar la soberanía en los diversos ordenamientos federales que ha tenido nuestro país, específicamente en aquellos que se dictaron a partir de 1821, fecha en que nuestra nación es declarada independiente.

Durante el transcurso del siglo XIX, los diversos documentos constitucionales que conoce nuestro país conservan y reiteran la tesis de la soberanía. Así tenemos el acta constitutiva de la federación de 1824, que en su artículo tercero señalaba que "... La soberanía reside radicalmente y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno..."<sup>43</sup>

Por otro lado, las bases constitucionales de 1835 señalaban en su artículo primero que "La nación mexicana, es una soberanía y es independiente como hasta aquí..."<sup>44</sup> Tales conceptos reiteran la característica de la indivisibilidad de la soberanía, a la que alude Rousseau en su obra el "contrato social".

En este contexto, en las bases orgánicas de 1843, el Artículo 1º

---

<sup>42</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit, p. 19.

<sup>43</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. México, Haria, 1998, p. 116.

<sup>44</sup> Ibidem.



dispone que "La nación mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular."<sup>46</sup>

La Constitución de 1857, al respecto establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. En esta redacción que introduce ambos elementos de la soberanía nacional, atribuyéndola esencial y originalmente al pueblo, se encuentra una síntesis de los dos conceptos nación y pueblo, misma que permanece en el texto de la Constitución Federal de 1917, siendo prácticamente idéntico al de la constitución federal de 1857.

La soberanía, en relación con lo expuesto, se concibe como el carácter independiente de la nación mexicana; con esta idea consideramos pertinente interpretar el texto constitucional y considerar válida la tesis que atribuye un doble aspecto a la soberanía: el primero, en su carácter de soberanía nacional, entendida como independencia, como capacidad de autodeterminación para definir el destino de la nación; el segundo, como la esencia y el origen de esa capacidad que se remite al pueblo, a la entidad colectiva cuyos miembros, los ciudadanos, se expresan para constituir la voluntad popular.

Hecho un análisis breve de la soberanía en el constitucionalismo mexicano analizaremos a la soberanía en el marco de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 39 establece: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder 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 dicho artículo queda, caracterizada la estructura jurídico-política del Estado mexicano, como decisión soberana del pueblo, al definir de manera

---

<sup>46</sup> Ibidem., p. 117

inequívoca que ésta reside en él y que, además, se constituye como una prerrogativa permanente el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Partiendo del principio que determina en quién recae la soberanía, a partir de allí entenderemos cómo y cuáles son las formas de organización, representación y atribuciones de acuerdo con la especificidad que indican los artículos siguientes:

El artículo 40 constitucional dispone: "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."

El precepto constitucional citado determina también las características del Estado, las que se plasman en los conceptos republicano, representativo, democrático y federal. "La definición de la forma republicana viene acompañada de las variables que habrán de conformar la totalidad del ejercicio. Las cuatro expresiones mencionadas, que delinean la forma de organización, son entonces parte de la decisión de la voluntad popular.<sup>46</sup>"

Así cuando el constituyente mexicano de 1917 define en nuestro país la existencia de una forma republicana, podemos inferir que es el pueblo soberano quien renueva periódicamente al titular o titulares de los poderes ejecutivos de la federación y de los estados. Los conceptos mencionados anteriormente denotan, sin lugar a dudas, que ello es un claro ejercicio de la soberanía del pueblo, de la misma forma en que lo dispuso a partir de la elaboración, promulgación y cumplimiento de la ley fundamental de la nación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 41 constitucional establece que: "El pueblo ejerce su

---

<sup>46</sup> ARTEAGA NAVA, Ellaur. Derecho Constitucional. México, Haria, 1998. p. 12.

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...".

En este artículo se establece la forma del ejercicio de la soberanía del pueblo y en el primer párrafo, se reafirman los conceptos contemplados en los artículos anteriores respecto a la soberanía popular y al régimen federal. "El conjunto de especificidades señala, pues, la responsabilidad sobre quien cae todo el peso del ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano y, determina claramente las formas en que ello se puede ejercitar.<sup>47</sup>

Finalmente, analizamos el término soberanía en la circunstancia actual. El común denominador de las opiniones mencionan que se está dividiendo la soberanía nacional, de que los procesos de globalización hacen que incluso estorbe el concepto de soberanía. Es cierto que no podemos sostener que el país sea una insula en el ejercicio de su soberanía; pero también debe considerarse la idea básica de auto determinación. En el momento actual hay que rescatar el concepto de soberanía como independencia, y autodeterminación, como capacidad de tomar nuestras decisiones autónomas frente a los dictados que puedan venir de instituciones económicas (fundamentalmente del extranjero), o por imposiciones que el capitalismo internacional ha uniformado en el resto de los países, como parte de la globalización.

Es preciso apuntar que el planteamiento del concepto de soberanía requiere que se relacione el concepto de globalización, con el de crecimiento

---

<sup>47</sup> Ibidem., p. 120.

de los fenómenos de integración económica del mundo, para encontrar la manera para que en esos procesos no seamos avasallados o se atropelle, porque a partir de la decisión autónoma y soberana de un pueblo, se puede resistir a la imposición de intereses extranacionales en algunos casos, y en otros negociar adecuadamente los términos para insertarnos en ese mercado global que es ya una realidad frente a la cual tenemos que hacer valer nuestra idea y nuestro ideal de soberanía.

Las dos características del poder soberano, es independiente y es supremo, porque"... La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales, desde este punto de vista el poder soberano de un estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás estados soberanos. En la medida en que un estado se halla subordinado a otro, su soberanía se amengua o se desvanece. La independencia es, pues, cualidad de la soberanía exterior. La noción de supremacía en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del estado<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., p.6.

## CAPITULO II

### GENERALIDADES ACERCA DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

La diversificación social ha cuestionado la eficacia de la representación política no sólo al nivel del Poder Legislativo, sino también al Poder Ejecutivo y de manera indirecta al Poder Judicial, lo que trae como consecuencia el surgimiento de un amplio sector de organizaciones ciudadanas para atender asuntos de diversa naturaleza, siendo apenas un reflejo de la segmentación e individualización de la sociedad, por lo tanto, existe la necesidad de las instituciones políticas del Estado por buscar su relegitimación a través de mecanismos que amplíen la participación popular en los procesos políticos.

La participación directa o semidirecta de la colectividad como factor decisivo en los asuntos que le toca resolver a los poderes legislativo y ejecutivo, asume diversas expresiones, que son trascendentes y aceptadas por los grupos sociales como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

#### 2.1. PLEBISCITO.

El plebiscito surge a partir del siglo IV antes de Cristo, y tiene su origen en la Roma antigua, específicamente surge en la época de la República romana como un medio para aprobar las leyes que obligaban a los plebeyos, es decir, las autoridades romanas recurrieron al *Plebiscitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos, y se efectuaba a petición del magistrado popular llamado tribuno.

En la Ley Valeria Horacia, se reconocía a los plebiscitos el carácter de ley, salvo la ratificación del senado romano; en la Ley Hortencia, se suprime la ratificación del senado romano, lo cual da como resultado que los plebiscitos adquieran el carácter de ley sin ninguna limitación, el plebiscito en esta época comprendía materias políticas y también legislativas; de tal modo que los romanos fueron los que le dieron usos más amplios a esta forma de participación.

En 1522, los franceses recurrieron al plebiscito mediante asamblea para legitimar su anexión a la ciudad de Metz; con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común, así, "...el plebiscito apareció como la forma más democrática de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia."<sup>49</sup>

Encontramos que "Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución francesa que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos."<sup>50</sup>

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra como Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island, sometieron sus nuevas Constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En el siglo XIX, este instrumento comenzó a ser parte de la vida política interna de algunos países; en Suiza se utilizó para reformas constitucionales y la elaboración de leyes federales; en Estados Unidos de Norte América, algunos estados cesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes, su separación de la Unión Americana.

---

<sup>49</sup> PROUD'HOME, Jean-François. Op Cit, p. 23.

<sup>50</sup> CANSINO, César. Democratización y Liberalización, México, I.F.E., 1997, p. 12.

### 2.1.1. DIVERSAS CONCEPCIONES

Ellaur Arteaga, en su obra *Derecho Constitucional*, sostiene que "...en los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía."<sup>51</sup>

Henri Capitant define al plebiscito como "... la votación del pueblo con la cual se afirma la confianza en el hombre que ha asumido el poder y se aprueba un acto suyo."<sup>52</sup> Por su parte García Pelayo afirma que "... el plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política en el sentido de la palabra."<sup>53</sup> No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica.

En este sentido, Norberto Bobbio, explica que "... el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional..."; sin embargo hace falta una definición unívoca que lo diferencie del referéndum y que puede descartarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro."<sup>54</sup>

Por lo tanto, podemos decir que el plebiscito es una forma aceptada de participación popular en los regímenes democráticos y consiste fundamentalmente en una consulta directa a la población sobre asuntos de excepcional importancia. Dichos asuntos pueden ser relativos a la independencia, la extensión territorial, uniones con otros Estados, etc., es decir, para indicar sucesos normalmente fuera de las previsiones constitucionales (donde los textos constitucionales mencionan con más frecuencia el referéndum).

Debido a su excepcionalidad, se utiliza con más frecuencia el término

---

<sup>51</sup> ARTEAGA NAVA, Ellaur. Op. Cit., p. 108

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.109

<sup>53</sup> *Ibidem*

<sup>54</sup> BOBBIO, Norberto. Op. Cit., p. 61

plebiscito para indicar ya sea pronunciamientos populares no precedidos por actos nacionales o estatales, y sobre hechos o sucesos (no actos normativos) que por su carácter excepcional no encuentran una disciplina constitucional, su cualidad es que se trata de decisiones que comprometen el destino nacional o estatal, por tanto es deseable que cuenten con la más amplia consulta y respaldo de la ciudadanía.

### **2.1.2. EL PLEBISCITO EN OTROS PAISES**

Por principio diremos que en el siglo XVIII, Napoleón usó el plebiscito para legitimar poderes usurpados y gobiernos de facto, como ocurrió recientemente con Sadam Hussein en Irak. Entre los plebiscitos más sobresalientes se encuentran el que se realizó en 1994 en Europa, para decidir el ingreso de cada país a la Unión Europea, y también a través del mismo, la población de Noruega, Suiza e Islandia tomaron la decisión de no formar parte del tratado antes mencionado. En Canadá el 30 de octubre de 1995 se organizó un plebiscito para decidir si Québec continuaba como parte del estado canadiense, siendo rechazado el proyecto separatista por el 51% de la población de Canadá.

Por lo anterior, es importante destacar que existe la coincidencia de tratadistas en derecho y líderes políticos en que "...el plebiscito no debe ser un medio de elección de gobernantes, ni menos un procedimiento para legitimar poderes fácticos."<sup>55</sup>

De esta manera, la finalidad del plebiscito es permitir la expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia para la nación, pero sobre todo que se respete la voluntad que emita el pueblo en cualquier sentido.

---

<sup>55</sup> VERA MARTINEZ, Martín. *Asomos de la Democracia Directa*. México, I.I.L., 1998, p. 17.



### **2.1.3. APLICACIÓN DEL PLEBISCITO EN MÉXICO**

En México, en cuanto al plebiscito, es hasta 1922 en el Estado de San Luis Potosí, donde encontramos el antecedente más directo e importante sobre esta figura en un proyecto de reformas que presentó el gobernador del Estado, Rafael Nieto, al Congreso Local para establecer la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato en la Constitución Local de dicho Estado.

Así, en nuestro país los casos más recientes que se tienen del plebiscito, son el realizado por el Partido Revolucionario Institucional, para elegir a su candidato a la presidencia de la República para las elecciones del dos de julio del año 2000.

El segundo plebiscito, lo llevó a cabo el candidato del Partido de la Revolución Democrática al gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, consultando a la población sobre su designación como candidato, esto a raíz de que se impugnó su residencia en el Distrito Federal, este plebiscito tenía entre otros objetivos, medir fuerzas en materia electoral. En el primero de los casos el plebiscito abarcó toda la República mexicana, mientras que en el segundo sólo se realizó en el Distrito Federal.

### **2.2. EL REFERÉNDUM**

El concepto de referéndum proviene del latín referéndum, de *referendus*, *referre*, referir. La historia remonta al siglo XVI el surgimiento del referéndum estrechamente entrelazado con la moderna democracia y la soberanía popular; como resultado de las ideas que permiten su aparición.

De esta manera, "El referéndum surge como una reminiscencia de los comienzos federales del gobierno de los cantones actuales de la

confederación suiza: el Graubünden y Valais.<sup>56</sup> En aquella época estos cantones no formaban parte de la Confederación, simplemente eran distritos aliados.

El referéndum en la época moderna, surge con los pensadores de la Revolución Francesa al presentarse el proyecto de Constitución de 1793, en la que el cuerpo de ciudadanos llamado la convención, exigía que toda Constitución debiera estar aceptada previamente por el pueblo. Después de la segunda guerra mundial, Francia recurrió en tres ocasiones más al referéndum constitucional.

En 1958, al regresar al poder el General Charles De Gaulle, se pone de nueva cuenta en práctica la consulta popular, aprobándose mediante referéndum la Constitución de la Quinta República, la Ley de Gobierno sobre la Autodeterminación de Argelia, el ingreso a la Comunidad Económica Europea, y los Acuerdos de Maastricht, entre otros de los temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.

En cuanto a Estados Unidos de Norte América, "...se ha practicado el referéndum desde 1778 para la ratificación en consulta efectuada en Massachussets cuando se tenía que aprobar o rechazar su Constitución."<sup>57</sup> En esta línea le siguieron los Estados de New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, iniciándose con ello un antecedente o tradición en el uso del referéndum para tratar asuntos constitucionales de los estados.

En 1919, Alemania Democrática estableció en la Constitución de Weimar el referéndum constitucional y el referéndum legislativo, ambos con carácter facultativo. En España se instituyó en 1931 el referéndum, sin embargo se establecieron limitantes a dicha figura, tales como: no eran objeto

---

<sup>56</sup> PRUD' HOME, Jean Francois. Op. Cit., p. 42.

<sup>57</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEGA. Op Cit, p. 190.

de referéndum la Constitución, las Leyes Complementarias a la misma, las de ratificación de convenios internacionales, los estatutos regionales ni las leyes tributarias.

Para el caso de América Latina, "...el referéndum se ha desarrollado en varios países como Chile en donde la Constitución de 1925, contempla esta figura pero sólo en materia de reforma constitucional y se establece como una facultad del presidente de dicha nación; en Argentina, la Constitución Nacional de 1826 es un antecedente en la que se sometía para su aprobación o vigencia el referéndum de las provincias."<sup>58</sup>

En nuestro país no existe el ejercicio de esta figura, sin embargo en los últimos tiempos se encuentra en boga junto con las demás figuras de democracia directa. En algunos Estados de la República dicha figura de referéndum ya se contempla en la legislación local respectiva, y se tiene la inquietud de ponerlos en vigencia.

Como antecedente de referéndum en México tenemos la siguiente cita de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**"REFERENDUM. LA REFORMA DEL ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN EL AÑO DE 1985, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE SUJETADO A ESTA FORMA DE PARTICIPACION CIUDADANA.**

El referéndum y la Iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete. De acuerdo con el texto de la base segunda, vigente en el período citado, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se

---

<sup>58</sup> Ibidem. p. 191

determinaran, relativos al Distrito Federal, serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Durante la vigencia de esa norma se reformó el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por Decreto de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (publicado en el Diario Oficial de diez de enero siguiente), sin que en el proceso legislativo se advierta que el decreto de reforma haya sido sometido a referéndum. Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de dicho proceso, porque en la norma constitucional el constituyente dejó a la legislación secundaria la determinación de los ordenamientos que debían sujetarse al referéndum y del procedimiento respectivo, cuestiones que fueron reguladas en los artículos 53 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los que se sigue, entre otras cosas, que el citado referéndum es obligatorio o facultativo; y que al establecer el primero de éstos el legislador tuvo en cuenta o se refirió a los ordenamientos vinculados con servicios que presta el Departamento del Distrito Federal desde el punto de vista administrativo, y no a los ordenamientos referidos a la función judicial. Por ello, si en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se observó el procedimiento del referéndum, ello no implica una violación de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base segunda, de la Constitución Federal, pues ese referéndum no era obligatorio sino facultativo.

P. XL/95

Amparo directo en revisión 480/94. Lidia Arenas de Peña. 17 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Angulano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo."

### **2.2.1. DIVERSAS CONCEPCIONES.**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al referéndum como "...el procedimiento jurídico por el que se someten al voto

popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone".

Al respecto, el jurista Amador Rodríguez Lozano define al referéndum como "...la institución a través de la cual la ciudadanía puede intervenir en el proceso de formación de las leyes, otorgando o negando su aval popular respecto de determinado ordenamiento legal elaborado por el parlamento o asamblea legislativa."<sup>59</sup>

En este sentido encontramos la definición de Martín Vera Martínez, al establecer que "...el referéndum es otro instrumento de amplia consulta popular, pero relativo a cuestiones de tipo legislativo, ello puede abarcar una ley, una reforma legal o una reforma constitucional."<sup>60</sup> Es decir, a través del referéndum los ciudadanos autorizan o desautorizan actos del poder legislativo.

Para el jurista José Luis Herrera, "... el referéndum es un instrumento especializado en la cuestión de leyes, porque está dirigido específicamente a consultar al cuerpo electoral para la construcción de alguna ley, la abrogación o modificación de un nuevo cuerpo de leyes."<sup>61</sup> Por lo tanto, este procedimiento tiene que llevarse a cabo previo a la realización del cuerpo de leyes que se pretende poner en vigencia en el país, para que el pueblo se pronuncie en una forma afirmativa o negativa.

En sus orígenes el referéndum se equiparaba al plebiscito, incluso en algunos países democráticos que tienen incorporado en su legislación este

---

<sup>59</sup> RODRIGUEZ LOZANO, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México. México, UNAM, 1998, p.64.

<sup>60</sup> VERA MARTINEZ, Martín. Op. Cit, p. 185.

<sup>61</sup> HERRERA, José Luis. La Vinculación de la Sociedad con el Congreso. México, III Congreso de la Unión, 1989, p.21

instrumento de democracia, lo asemejan al plebiscito por las diversas funciones que se establecen en él.

## 2.2.2. CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM

Thomas Cronin clasifica al referéndum en "...referéndum popular o de petición por el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación; y el referéndum obligatorio es aquel mediante el cual se somete una ley propuesta o existe a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos, en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos."<sup>62</sup>

El jurista Martín Vera Martínez comenta que el referéndum admite dos clases: "...el referéndum obligatorio es aquel que puede ser impuesto constitucionalmente y por el cual las normas jurídicas carecen de validez sin la aprobación popular; y el referéndum facultativo mediante el cual se asigna como facultad discrecional del Poder Legislativo o del Ejecutivo, pero no es requisito para la entrada en vigor de las leyes o sus reformas"<sup>63</sup>

David Butler y Austin Ranney clasifican al referéndum de la forma siguiente: "... el referéndum controlado por el gobierno, cuando éste es quien decide si el referéndum se debe realizar, sobre qué tema, el número de votos para tomar una decisión, así como si el referéndum será considerado como obligatorio o indicativo; el referéndum por vía de petición popular, es la ciudadanía quien solicita que la ley o las leyes de su país sean sometidas a referéndum y, si se da el caso de que resulten rechazadas, no podrán ser publicadas independientemente de la voluntad del pueblo y el referéndum

---

<sup>62</sup> PRUD'HOMÉ, Jean-François. Op. Cit, p. 25.

<sup>63</sup> VERA MARTÍNEZ, Martín. Op. Cit, p.185.

exigido por la Constitución es aquel mediante el cual la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse, por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales.<sup>64</sup>

Cada tipo de referéndum tiende a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular; en el primer tipo de referéndum, la ventaja para el gobierno reside, en que éste fija las reglas del juego lo que le permite ampliar sus límites de actuación política; los dos últimos, involucran más a los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes, es decir, la existencia de estas modalidades obliga al Poder Legislativo a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes.

Otra clasificación del referéndum es "...el constituyente o constitutivo, cuando se refiere a la aprobación de la Constitución y legislativo o administrativo, cuando de aprobar leyes o actos administrativos se trata, o bien relativas a la eficacia territorial, según la cual existe referéndum nacionales o locales."<sup>65</sup> Sí bien es cierto que es el Congreso quien debe decidir acerca de la aprobación de una ley, el referéndum es el termómetro social para saber si la Iniciativa tiene el respaldo que se desea.

El Diccionario Jurídico Mexicano clasifica al referéndum de la siguiente manera: "... por sus efectos puede ser constitutivo, modificativo o abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio o facultativo; por su origen puede ser popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional; el referéndum consultivo consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el referéndum orbital es propiamente político con el objeto de resolver conflictos

---

<sup>64</sup> PRUD'HOME, Jean-Francois. Op. Cit, p. 27.

<sup>65</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 5a Ed. México, Porrúa, 1988, p. 2718.

surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional.<sup>66</sup>

El referéndum es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al que tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, diremos que es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa, el cual divide al Poder Legislativo, permitiendo que el elector lo comparta con el Congreso o parlamento, es decir, no es un instrumento que reemplace a las instituciones representativas, por el contrario, las complementa, dando así una mayor legitimidad a las prácticas de gobierno.

## 2.3. LA INICIATIVA POPULAR

El Diccionario de la Real Academia Española atribuye a la palabra iniciativa cinco acepciones: "1. Derecho de hacer una propuesta; 2. Acto de ejercerlo; 3. Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; 4. Procedimiento que inclina a una acción, y 5. Procedimiento establecido en algunas Constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas, como sucede en Suiza y en algunos estados de Norteamérica. El adjetivo popular, proviene del latín *popularis*, que significa: perteneciente o relativo al pueblo."

### 2.3.1. DIVERSAS CONCEPCIONES

Martín Vera Martínez, comenta: "... la iniciativa popular representa el derecho de los ciudadanos de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley, sustentado en el respaldo de un número determinado de rúbricas, variable en cada país, asimismo, constituye también el derecho de una fracción del cuerpo electoral para proponer proyectos de nuevas leyes, de

---

<sup>66</sup> Ibidem. p. 2719



reformas legales o de derogación de las existentes, causando efectos en las tareas del Poder Legislativo.<sup>67</sup> Por lo tanto, el órgano legislativo se encuentra obligado a darle el trámite legislativo correspondiente, aunque generalmente tiene la libertad de decidir sobre su contenido.

Amador Rodríguez Lozano define a la Iniciativa Popular como: "... la institución mediante la cual la ciudadanía puede intervenir en el proceso de formación de las leyes al presentar la iniciativa respectiva."<sup>68</sup> Ahora bien, esta figura de democracia directa no trata de sustituir a la democracia representativa, sino de abrir en lo posible el abanico de posibilidades de participación democrática dentro del nuevo régimen político que la mayoría de los mexicanos aspiramos a crear en nuestro país.

La Iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de un proyecto firmado por un número determinado de electores, solicitando la adopción de una ley o su abrogación o la revisión de la Constitución; por lo tanto, la Iniciativa popular es una figura que se utiliza para que el electorado participe de manera directa en el proceso de presentación y elaboración de proyectos de derogación, y presentación de proyectos de ley ante los cuerpos legislativos.

Así, la Iniciativa Popular, es el derecho de los ciudadanos de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley, sustentado en el respaldo de un número determinado de firmas o porcentajes que varían en cada País o Estado, según sea el caso.

De tal suerte que "... la iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral."<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> VERA MARTÍNEZ, Martín. Op. Cit, p. 186.

<sup>68</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. Op. Cit, p.64

<sup>69</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Diccionario de Términos Parlamentarios. México, Porrúa, 1998, p. 503.

De lo expuesto, se infiere que la iniciativa en cuestión puede ser constitucional en el primer caso, y legislativa en el segundo.

La Doctora Susana Thalia Pedroza de la Llave manifiesta que "... la iniciativa legislativa popular es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas Constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos."<sup>70</sup>

### 2.3.2. INSTRUMENTACIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR EN MÉXICO

Las figuras de democracia directa no son reconocidas por la Constitución Política Federal vigente, puesto que en el artículo 71 menciona taxativamente a los funcionarios que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos.

La reforma política de 1977 a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre, contempla dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, dicha reforma es para un sector limitado, es decir que dichas figuras de la democracia directa, sólo podían ser llevadas a cabo por el régimen administrativo del Distrito Federal; la reforma al Artículo 73 fracción VI, número 2 -relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión- dispone, respecto del gobierno del Distrito Federal, que: "...los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

En la exposición de motivos de la multicitada reforma, se establecía que tendía a estimular la vida política en el Distrito Federal, que mediante la

---

<sup>70</sup> Ibidem., p. 504

iniciativa popular y referéndum el electorado sea participe de forma activa en la elaboración de los textos relativos al D. F., así como en la administración de los principales servicios públicos capitalinos; esto conllevaría como objetivo, el fortalecimiento de la conciencia política y la responsabilidad cívica del ciudadano que vive en la capital.

En este orden de ideas se adhiere Amador Rodríguez Lozano para quien "...la reforma persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, el fortalecimiento del Poder Legislativo."<sup>71</sup> Sin embargo no fue expedida la respectiva ley reglamentaria, y años más tarde se decidió la supresión del propio texto constitucional, el 22 de agosto de 1996.

En un estudio del tema, la doctora Susana Thalia Pedroza de la Llave comenta que: "... los particulares, corporaciones y algunas autoridades si pueden formular peticiones en rigor la iniciativa popular cabe dentro del derecho de petición considerado lato sensu pues, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

"Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano 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."<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. Op. Cit, p. 88.

<sup>72</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Op. Cit, p. 504.

El reglamento invocado, no señala qué trámite debe seguirse en el caso de que las comisiones dictaminen la procedencia de la petición, mas debe entenderse que en tal caso las comisiones la hacen suya y deben presentarla a la Asamblea como propia, pues si se presentara como iniciativa de particular se infringiría el artículo 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de ella.

La Iniciativa popular es un instrumento delicado que conviene ordenar de manera puntual, a efecto de evitar su utilización de manera contraria, de no hacerlo así conllevaría el riesgo inminente de que dicha figura llegase a ser utilizada como un instrumento de ataque al propio régimen democrático, que se pretende establecer en nuestro país a través de esta figura de la democracia directa.

#### **2.4. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO**

El denominado mandato representativo surge en Francia el 23 de Junio de 1789, cuando se anularon los límites impuestos a los legisladores sobre la forma en que debían resolver los problemas; aún después del estallamiento de la revolución francesa era común dar instrucciones a los representantes. En Inglaterra y Holanda también practicaron el mandato, pero con la instrucción de los electores. La Constitución de Massachussets de 1787, pionera del constitucionalismo moderno, establecía el derecho del pueblo a dar instrucciones a sus representantes.

Fue Rousseau quien señaló "...que los diputados no son representantes, sino delegados del pueblo", y establece una similitud entre el mandato político y el mandato civil, planteando que si se daban instrucciones a un comisionado y este no las cumple, puede ser destituido mediante la

revocación del mandato por los selectores o comitentes.<sup>73</sup> Esta fue la base del *recall* o revocación del mandato, estableciendo una estrecha relación entre electores y elegidos, estando obligados los segundos a seguir las directrices de aquellos.

A principios del siglo XX, este mecanismo se incorporó en los Estados Unidos de Norte América, existiendo en la mayoría de los Estados, como en California donde se establece como el derecho que se reconoce al pueblo de separar a los funcionarios públicos cuando estos dejan de inspirarle confianza, en Suiza se conoce como *abberum fungsretch* y sirve para pedir la disolución de las asambleas representativas; en España está considerado como un procedimiento para provocar la destitución del jefe de gobierno.

En México, los Estados de Chihuahua y San Luis Potosí, cuentan en sus Constituciones y legislación electoral, desde 1996, con una figura denominada expresamente revocación de mandato para la desaparición de poderes o suspensión de funcionarios del Ayuntamiento; como de manera similar se establece en la Constitución Política del Estado de Morelos, en el artículo 70 fracción XXVII; sin embargo, este procedimiento es sólo para autoridades municipales y no es el sentido de la forma de participación ciudadana que abordamos.

#### 2.4.1. DEFINICION DE REVOCACIÓN DE MANDATO

El término revocación proviene del latín *revocatio onis*, que significa acción y efecto de *revocare*; esto es, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. Por otra parte, el concepto mandato, proviene del

---

<sup>73</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social, México, Porrúa- Dalma, 1999, p. 61.

latín *mandatum*, que quiere decir orden.

Desde el punto de vista jurídico, la revocación del mandato se da en materia civil y es una de las formas de determinación de los contratos o de extinción de actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes.

Luego de estas consideraciones tenemos que el conocimiento de mandato que ahora nos ocupa, se caracteriza por ser representativo y obedece a una voluntad general que delega el ejercicio de la soberanía o del poder soberano en un representante o en una autoridad, por lo que la revocación del mismo, nos lleva a retomar la cuestión de la soberanía, de quien la ejerce y cómo la ejerce (artículos 39, 40, 41 de la Constitución Federal); ya que en todo caso, es el pueblo soberano que a través del sufragio elige a sus mandatarios o a los que asumen el compromiso de cumplir con el mandato que les fue conferido por medio de las urnas.

En este sentido, si el pueblo es el titular de la soberanía y constitucionalmente se le faculta a modificar o cambiar su forma de gobierno, y además ejerce dicha facultad a través de órganos representativos, sería lógico que existiera una disposición normativa para implementar la revocación de mandato en congruencia con las normas constitucionales.

Se podría decir que la Constitución Federal vigente establece responsabilidades a los servidores públicos que incluso pueden ser sujetos a juicio político o bien inhabilitados para ocupar cargos públicos por un período determinado, o en su caso ser sujetos a proceso si hubiere lugar a ello, dándose en los hechos una revocación de mandato; siendo éste procedimiento facultad del poder legislativo que se constituye en Jurado de declaración y en segunda instancia el poder judicial que se erige en Jurado de sentencia; proceso en el cual la ciudadanía no tiene una opción para intervenir más directamente para determinar la continuidad o no de un mandato otorgado.

El *recall* o revocación del mandato constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su período, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya. Geraldo Venegas, considera la revocación de mandato "...como similar a la suspensión y desaparición de poderes de los ayuntamientos"<sup>74</sup>, y debe ser "...considerado como medidas reconstructivas del orden constitucional, respetuosas del sufragio electoral."<sup>75</sup>

La revocación de mandato es una variante invertida de la elección de representantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, como una cantidad determinada de firmas; se somete a la aprobación de los votantes, la permanencia en el cargo o la remoción de un representante electo, antes del plazo previsto para la conclusión de su mandato por la ley respectiva. Este mecanismo de participación ciudadana, "...permite a los votantes separar a un representante de su cargo público, mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos y se distingue del proceso de *impeachment*, que se trata únicamente, de un juicio político sin implicaciones legales"<sup>76</sup>

De las formas de participación ciudadana, la revocación de mandato es la de mayor impacto político, pues se trata de dar por terminado el mandato de una autoridad o de un representante, por lo que su implementación en nuestro marco jurídico debe precisarse con la mayor claridad posible.

Citamos un antecedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la revocación del mandato:

---

<sup>74</sup> GERALDO VENEGAS, Rubén. Proceso para la Revocación del Mandato del Ayuntamiento. México, CNEM, 1986, P. 79.

<sup>75</sup> *Ibidem.*, p. 26

<sup>76</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Desaparición de los ayuntamientos. México, Porrúa, 1984, p.408

## **\*AYUNTAMIENTOS, REVOCACION DEL MANDATO A LOS CONCEJALES DE LOS. LEGISLACION DE YUCATAN.**

La facultad omnimoda que la fracción XLI del artículo 30 de la constitución política del estado de Yucatán concede al congreso, para revocar el mandato conferido a los concejales de los ayuntamientos, es notoriamente contraria a los principios establecidos en el artículo 115 de la constitución federal, que instituyó el municipio libre, pues es evidente que así conforme al precepto primeramente mencionado, a pesar de que los miembros de los ayuntamientos hayan sido designados por elección popular, su mandato puede ser revocado en cualquier tiempo sin limitación alguna, por el congreso del estado, no puede existir esa libertad municipal que de una manera tan señalada se estableció en el citado artículo 115 del código fundamental, sobre la base del respeto a la elección popular.

Tomo Lxvi. Andrade Rivero Soledad. 5 de octubre de 1940. Cuatro Votos, Pág. 170 Tomo LV, Pág. 2621 Tomo LXI Pág. 2015.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo LXVI. Tesis: Página: 170. Tesis Aislada."



## CAPÍTULO III

### LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN MEXICO.

#### 3.1. ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.

Las formas de participación ciudadana no están consideradas actualmente en la Constitución Federal, sin embargo, en sentido estricto, la misma establece en el artículo 26 a la consulta popular, pero sólo para efectos de la planeación democrática, previendo la participación de los diversos sectores de la sociedad en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo por lo tanto, analizaremos de forma breve el antecedente histórico del artículo 26 constitucional.

El 4 de enero de 1917, Don Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de 1916 un proyecto de reformas a la Constitución de 1857; dentro de dichas reformas se contemplaba la del artículo 26 constitucional, el cual se transcribe a continuación en su proyecto original<sup>77</sup>:

"En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos

---

<sup>77</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leves Fundamentales de México*. México, Porrúa, 1989, p. 1011.

que establezca la ley marcial correspondiente".

Cabe mencionar que este es uno de los pocos artículos de nuestra Constitución Federal que no ha sido reformado de forma reiterada, conservó su proyecto original durante 66 años, y es al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se presenta un paquete de reformas constitucionales tendientes a adecuar la Constitución Federal a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales del país; dichas reformas, se publicaron el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Con la finalidad de obtener una mejor ilustración de lo comentado citaremos el artículo 26 de la Constitución Federal vigente, resaltando los aspectos de interés:

**"Artículo. 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.**

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos

**sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.**

**La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y conclerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.**

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la Intervención que señale la ley."

Cabe señalar que lo establecido por el anterior artículo 26 constitucional se integró como párrafo final del artículo 16, estimándose que ambos contenidos se refieren a garantías de seguridad jurídica y que consecuentemente no se alteraría la estructura de la Constitución. Por otro lado, la reforma otorga un nuevo contenido al artículo 26, teniendo como objetivo fundamental reglamentar la planeación democrática del desarrollo nacional, sin embargo, dicha planeación debe sustentarse en la participación del pueblo mexicano, y sus demandas incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo. Ahora bien, resulta contradictoria o confusa tal afirmación, puesto que el artículo en cuestión reglamenta la planeación y desarrollo de la administración pública federal.

Sin embargo, analizando minuciosamente el artículo 26 constitucional se desprenden conceptos como planeación democrática, participación y consulta popular, en este sentido, cabe resaltar, lo que dispone el segundo párrafo de dicho artículo en los términos siguientes: "La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo". Resumiendo los conceptos señalados en este precepto, podemos hacer notar y concluir que la participación ciudadana es tema fundamental de dicho artículo.

La característica que la Constitución Federal impone al sistema nacional de planeación es también una norma de fundamental importancia, ya que "... establece el propio artículo 26 que la planeación será democrática y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los

programas de desarrollo"<sup>78</sup>. Quedan excluidos, de esta manera, los planes autoritarios o burocráticos, ya que se exige que la formulación de los planes, así como su ejecución y evaluación sean el objeto de un amplio proceso participativo de los diversos sectores sociales.

En el sistema de planeación democrática, debe observarse una de las vertientes fundamentales de la democracia participativa. Al respecto es oportuna la afirmación de José Mejía Lara, "... La democracia mexicana, de esta manera, no se agota en la soberana facultad del pueblo de autodeterminarse políticamente dándose la forma de gobierno que más le convenga y decida, y ni siquiera en la participación popular periódica para integrar los órganos de su gobierno en sus distintos niveles"<sup>79</sup>. Es indispensable para el ejercicio completo de la democracia que la sociedad, a través de sus distintos sectores y grupos, tenga una participación permanente en la formulación, ejecución y evaluación de los planes nacionales de desarrollo y programas de interés del gobierno constituido.

Retomando el tema en torno a la participación, comentaremos que ésta debe tener propósitos transparentes, colectivos para que en ese mismo sentido, sea en términos legibles y entendibles para la ciudadanía en general, sin embargo, es necesario estar consciente de la amplitud del término como para que tratemos de abarcar todas las connotaciones que se le han otorgado en una sola definición.

Pocos términos se usan con tal frecuencia en el lenguaje político cotidiano como el de participación, se alude constantemente a dicho concepto desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre

---

<sup>78</sup> MEJÍA LARA, José. Participación Ciudadana, México, Cesem, 1996, p. 30.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 69.

como una forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. De esta manera, encontramos que "... En las sociedades modernas es imposible dejar de participar la ausencia total de participación es también inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes"<sup>80</sup>

Existe una relación indisoluble entre la democracia y la participación ciudadana, ya que la consolidación de la primera es una tarea que necesariamente involucra no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también y de manera destacada a los ciudadanos, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos, y no dejar la participación ciudadana solamente en un proceso electoral, sino llevarla más allá de dicho proceso electoral, para que el pueblo tenga participación continua en los asuntos políticos del país, como son la inseguridad, la utilización de energéticos, los tratados del libre comercio, etc., solamente por mencionar algunos.

Sin embargo, ser participe de todos los acontecimientos políticos que nos rodean es imposible, ya que cualquier tipo de participación, aún la más sencilla, suele exigir ciertas reglas del comportamiento, aunado a lo anterior, nuestro entorno tiende a ser cada vez más extenso, complicado y a veces manipulado. Por lo tanto, la idea del ciudadano total que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía.

Ahora bien, un término ligado al de la participación es el de representación, entendiendo que la verdadera representación no puede existir

---

<sup>80</sup> MERINO, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia, México, I.F.E., 1997, p. 10.

en la democracia sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana, los votos del pueblo y más allá de los votos, o sea la participación ciudadana continua.

Consideramos que ambos términos, es decir, participación y representación, se necesitan mutuamente para darle el verdadero significado a la democracia, "... la representación es indispensable para integrar la representación de la sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas"<sup>81</sup>.

El desarrollo de la vida política de los últimos años en México, han generado y motivado algunas formas de la participación ciudadana en la vida política del país, participación que ha sido representada a través de los partidos políticos que se han ido formando como respuesta a la inquietud de los ciudadanos, que cada día buscan la vía de participar en los asuntos políticos, ya que la permanencia del partido dominante en el poder, generó desconfianza en las fuerzas políticas para evitar la posibilidad de fraudes en los procesos electorales, resultando así la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero no ha sido suficiente, para las necesidades de un país que pregona ser democrático.

Ahora bien, la participación ciudadana exige, por lo tanto, un Estado de derecho y la libertad de los derechos, es decir, que se establezcan al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar, sin embargo, para generar procesos de participación, se requiere además contar con mecanismos institucionales que la permitan, y sobre todo la estimulen en la toma de decisiones políticas más allá de los procesos electorales, de mecanismos

---

<sup>81</sup> Ibidem, p. 29.

tales, se tienen: el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa Popular y la Revocación del Mandato, que se crean como métodos Instaurados en ciertos regímenes, para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, permanentemente abiertos.

Sin embargo, en ocasiones puede existir más retórica que realidad, lo que devalúa el proceso de participación, por lo mismo, la participación no puede ser un programa cuya aplicación dependa de la voluntad de los gobernantes, ya que es una forma de gobierno, en los siguientes términos: "...Consideramos que la participación debe tener un principio basado en la enorme posibilidad de la armonización, definida en términos de cooperación y consenso, más que en el conflicto y la confrontación"<sup>82</sup>.

En tal sentido, "... Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás el dilema, más importante de la democracia"<sup>83</sup>. Debemos entender que para lograr ese equilibrio son necesarios dos términos concatenados entre sí, ellos son la gobernabilidad y la legitimidad, en términos generales al primero se le considera como "... la capacidad que puede tener las instituciones políticas de un estado para responder a las expectativas sociales a problemas específicos, económicos, políticos, o de desarrollo"<sup>84</sup>

Por otro lado, la legitimidad en un sistema democrático se realiza a través de sus instituciones de representación y, "... Es aquella que pretende orientar la organización social de acuerdo con las preferencias o el consentimiento mayoritario".<sup>85</sup> La legitimidad justifica la actuación de cualquier gobierno, expresa las razones que hacen posible que los ciudadanos crean en

---

<sup>82</sup> BORJA, Jordi. Participación Ciudadana, México, Cesem, 1996, p. 117.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>84</sup> ROITMAN ROSENMAN, Marcos. Las razones de la democracia, España, sequitur, 1999.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 18



el papel político que desempeñan sus líderes.

De tal suerte que la gobernabilidad y la legitimidad, como hemos señalado en líneas arriba, son dos términos concatenados que se entrelazan en las actividades cotidianas de los regímenes democráticos. Las democracias modernas buscan el equilibrio entre las demandas y la capacidad de respuesta, entre participación ciudadana y capacidad de decisión del gobierno.

Como todo concepto social ambos términos tienen su origen en un momento histórico específico, surgen como respuesta a las nuevas formas de expresión entre la población y su organización política. Estos términos están íntimamente ligados al concepto de democracia, porque sus vínculos en cada condición o período histórico determinan su contenido y alcance.

Consideramos que para llevarse a cabo la consolidación de la democracia, se requiere mantener abiertos los canales de participación ciudadana y despiertos los valores que le dan estabilidad a todo régimen democrático, de lo contrario, podrá desquebrajarse la aún frágil democracia en México.

### **3.2. LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

La etapa que vive actualmente la sociedad mexicana es de mayor exigencia, en cuanto a su participación ciudadana en las decisiones políticas. Los procesos electorales equitativos para la elección de los representantes populares están arraigándose cada vez más, como la única vía de legitimidad de los órganos del poder público, sin embargo, la inercia democrática de los ciudadanos en México, no se ha detenido únicamente al intervenir en la elección de sus representantes, sino que se observa una tendencia, aunque

lenta, hacia la participación más frecuente en la toma de decisiones políticas. Así lo demuestran las propias iniciativas de los ciudadanos y organizaciones sociales, al impulsar formas de consulta directa hacia los electores, tales como el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Revocación del Mandato, por ser los más acordes a la verdadera Democracia.

### **3.3. DERECHO COMPARADO DE LOS ORDENAMIENTOS LEGALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON RELACIÓN A LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Las figuras de la democracia directa se han incorporado a los ordenamientos legales de las diversas entidades federativas de la República Mexicana. De manera global se tiene:

I. La Revocación del Mandato en el Estado de Aguascalientes, reglamentado por el artículo 70 de la Constitución Local y la Ley Reglamentaria del artículo 70 de la Constitución Local:

II. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato, en el Estado de Baja California, reglamentado por los artículos 8, 28, 34, 49 y 112 de la Constitución Local, y los artículos 11, 30, 31 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal:

III. Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular en el Estado de Baja California Sur, previsto en los artículos 28, 57, 63, 64, 79 y 122 de la Constitución Local; 27-A y 27-C de la Ley Orgánica Municipal y proplamente la Ley de Participación Ciudadana:

IV. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Chihuahua, reglamentado por los artículos 21, 38, 64, 68, 73, 77, 93, 141, 202 de la Constitución Local; 6, 13, 44, 45 del Código Municipal y artículo 9 del Reglamento Interior de Ciudad Juárez:

V. Revocación del Mandato en el Estado de Campeche, reglamentado por el artículo 54 fracción XXXIV de la Constitución Local y 159 de la Ley Orgánica Municipal;

VI. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Colima, incorporado en los artículos 13, 33, 37, 58, 86-bis, 87,96 y 130 de la Constitución Local; 6 de la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Participación Ciudadana;

VII. Revocación del Mandato en el Estado de Coahuila, reglamentado por los artículos 67,134 de la Constitución Local;

VIII. Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular en el Distrito Federal, incorporados a los artículos 141,173 del Código Electoral; 10 y 84 de la Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito y la Ley de Participación Ciudadana;

IX. Revocación del Mandato en el Estado de Durango, reglamentado por el artículo 55 fracción XXXIII de la Constitución Local, 248 y 249 de la Ley Orgánica del Congreso, y 106 de la Ley Orgánica Municipal;

X. Referéndum y Revocación del Mandato en el Estado de México, previstos en los artículos 14, 51, 61 de la Constitución Local, 243 de la Ley Orgánica del Congreso y Ley Reglamentaria del Artículo 14 constitucional (Referéndum);

XI. Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato en el Estado de Guanajuato, previstos por los artículos 34, 63 de la Constitución Local; 15 y 16 de la Ley Orgánica Municipal, y 69 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado (municipios);

XII. Revocación del Mandato en el Estado de Hidalgo, reglamentado por el artículo 56 fracción XVIII de la Constitución Local, y 22 de la Ley Orgánica Municipal;

XIII. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Jalisco, reglamentado por los artículos 8, 11, 12, 34, 35, 47, 50, 68, 70, 76, 78, 84, y 117 de la Constitución Local; 7 de la Ley Electoral; 31, 33, 146, 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 26 de la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Participación Ciudadana:

XIV. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Michoacán, incorporados en los artículos 8, 13, 36, 44, 60, 117, 123, 124 de la Constitución Local, y 70 de la Ley Orgánica Municipal:

XV. Revocación del Mandato en el Estado de Nayarit, reglamentado por el artículo 47 de la Constitución Local, y 143 144 de la Ley Orgánica de la Administración pública Municipal:

XVI. Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Nuevo León, previstos en los artículos 63 y 68 de la Constitución Local, y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal:

XVII. Plebiscito, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Oaxaca, reglamentados por los artículos 50, 59 de la Constitución Local, y en los artículos 11, 34, 67, 79, 81 y 82 de la Ley Orgánica Municipal:

XVIII. Plebiscito y Revocación del Mandato en el Estado de Puebla, incorporados en los artículos 57 de la Constitución Local, 42 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y artículos 68, 69 de la Ley Orgánica Municipal:

XIX. Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Querétaro, reglamentado por los artículos 13, 41 de la Constitución Local, artículo 68 de la Ley Electoral y artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo:

XX. Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de

Quintana Roo, previstos por los artículos 68 de la Constitución Local y 46 de la Ley Orgánica Municipal:

XXI. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de San Luis Potosí, reglamentado por los artículos 26, 38, 39, 57, 61, 80, 116 y 121 de la Constitución Local; 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 44 de la Ley Orgánica Municipal; 63 y 64 de la Ley Electoral y la Ley de Referéndum y Plebiscito:

XXII. Plebiscito, Iniciativa Popular, y Revocación del Mandato en el Estado de Sinaloa, previstos en los artículos 45 y 118 de la Constitución Local, y 59, 79, 87 de la Ley Orgánica Municipal:

XXIII. Revocación del Mandato en el Estado de Sonora, reglamentado por el artículo 140 de la Constitución Local:

XXIV. Plebiscito en el Estado de Tabasco, reglamentado por el artículo 64 de la Constitución Local:

XXV. Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Tamaulipas, y reglamentados en el artículo 132 de la Constitución Local:

XXVI. Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato en el Estado de Tlaxcala, reglamentados por los artículos 12, 21 y 48-bis de la Constitución Local, 65 y 69 de la Ley Orgánica Municipal y 5 del Código Electoral:

XXVII. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato en el Estado de Veracruz, reglamentados por los artículos 15, 17, 33, 34, 49, 71 y 84 de la Constitución Local, 18, 48 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 114, 115 y 134 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, artículo 51 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Coatzacoalcos y la Ley de Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular y:

XXVIII. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del

Mandato en el Estado de Zacatecas, reglamentados por los artículos 14, 15, 45, 46, 47, 65, 82, 119 y 124 de la Constitución Local, 18, 19, 59, 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y artículo 79 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Del análisis realizado a los ordenamientos legales de veintiocho Estados de la República Mexicana, se considera pertinente mencionar los siguientes resultados:

A) Ocho de los veintiocho Estados de la República han legislado respecto a las cuatro figuras de la democracia directa a que se hace referencia: es Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación del Mandato;

B) En la gran mayoría de los Estados que se han analizado, la figura de la Revocación del Mandato, no se prevé como parte de la democracia directa; aunado a lo anterior, existe notoria vaguedad, confusión e imprecisión en las leyes estatales correspondientes, respecto a esta figura jurídica;

C) A manera de ejemplo, en la legislación del Estado de Oaxaca, esta regulado el Plebiscito sólo en el ámbito municipal, por lo que únicamente las autoridades auxiliares se designarán mediante esta figura y se establece para crear, suprimir y fusionar municipios.

De lo antes expuesto, podemos sostener que las figuras de la democracia directa constituyen una necesidad en esta etapa de transformación de nuestro sistema político, con el objetivo principal de propiciar que los ciudadanos participen con mayor frecuencia en la toma de decisiones políticas, de una manera informada sobre temas de interés general y no sólo limitar dicha participación ciudadana a la función mecánica y tradicionalista de cruzar boletas electorales y aguardar después pacientemente a las decisiones de quienes dicen representarnos, en este sentido, resulta conveniente incorporar dichas figuras de democracia directa a

nuestro texto constitucional federal, para no quedar obsoleta en materia de democracia directa, ya que los Estados de la República Mexicana que fueron analizados anteriormente llevan la delantera, por lo que la los legisladores deben incorporar a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las figuras de democracia directa y legislar las leyes reglamentarias para dichas figuras .

### **3.4. REQUISITOS PARA LA SOLICITUD DE LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

En los ordenamientos legales mencionados se prevén las figuras de la democracia directa en estudio, por lo tanto, es importante que dicho análisis se complemente con los requisitos que se necesitan para llevar a la práctica estas figuras, y con ello establecer criterios o parámetros que determinen su incorporación a la Constitución Federal vigente.

#### **PLEBISCITO**

Comentando que al respecto existe un criterio unificado con respecto a dicha figura, y que sólo ocho Estados de la República Mexicana como Chihuahua, Baja California, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Jalisco, San Luis Potosí y Veracruz, regulan esta figura a través de la Ley Reglamentaria, es decir, de la Ley de Participación Ciudadana, respectiva.

Los Estados de Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas no han expedido su Ley Reglamentaria a pesar de estar esta reglamentada en su Constitución Local.

Los Estados de Guanajuato, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco prevén esta figura sólo en el ámbito Municipal, específicamente para crear, suprimir o incorporar Municipios, designación de autoridades auxiliares y en algunos casos para actos que se consideren trascendentes para el Municipio, dejando

a un lado cualquier otro tipo de injerencia política a la ciudadanía, es decir, una participación ciudadana demasiado limitada.

Con el contexto antes aludido, destacamos que los requisitos para solicitar el Plebiscito son los que a continuación se enuncian:

1. Controversias o actos trascendentales que se podrán someter a Plebiscito:

- a) Los actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo Estatal, que se consideren trascendentes en la vida pública de la entidad;
- b) Los actos o decisiones administrativas de los Ayuntamientos que se consideren trascendentales para la vida pública del Municipio de que se trate; y
- c) La solicitud formulada por los ciudadanos referentes a la formación de un nuevo Municipio dentro de los límites de los ya existentes, o de la supresión o fusión de alguno o algunos de estos.

Cuando la solicitud se trate de la formación de un nuevo Municipio, el Plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos que habiten en el territorio que se pretenda erigir en Municipio.

Tratándose de supresión, el Plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos de todo el territorio del Municipio afectado, y si se trata de fusión de dos o más Municipios, deberá aplicarse en cada uno de ellos. El resultado deberá ser de cuando menos las dos terceras partes de los votos emitidos, ya sea en sentido afirmativo o negativo.

2. Pueden solicitar el Plebiscito ante el Instituto Electoral Estatal:

- a) El Gobernador del Estado;



- b) Los Ayuntamientos;
- c) El Congreso del Estado; y
- d) Los ciudadanos del Estado.

3. Requisitos que debe contener la solicitud para someter un acto o decisión de Gobierno:

- a) Dirigir la solicitud al Instituto Electoral Estatal;
- b) Señalar la denominación de la autoridad o nombres de los ciudadanos que lo solicitan;
- c) Precisar el acto o decisión de gobierno que se pretenda someter a Plebiscito;
- d) La solicitud para promover un Plebiscito, deberá presentarse dentro de los noventa días naturales posteriores a la publicación del acto o decisión de Gobierno, en el periódico o boletín oficial del gobierno del Estado; y
- e) Exponer los motivos o razones por las cuales el acto o decisión se considera trascendental, para la vida pública del Estado o Municipio, según sea el caso, y las razones por las cuales en concepto del solicitante, el acto o decisión deba someterse a consulta de los ciudadanos.

4. En este punto cabe destacar que algunas legislaciones establecen que el resultado del Plebiscito tendrá el carácter de obligatorio para las autoridades de las cuales emanó el acto o decisión de Gobierno; y en otras legislaciones se establece que el Plebiscito tendrá el carácter de vinculatorio para las autoridades.

5. Recibida la solicitud, el Instituto Electoral Estatal calificará su

procedencia en un término de diez días hábiles contándose a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud. El Instituto analizará de oficio lo siguiente:

a) Siendo una autoridad la solicitante, verificará su marco jurídico de actuación;

b) Tratándose de solicitud de ciudadanos, hará lo propio respecto del porcentaje de respaldo requerido; y

c) Tratándose de solicitud de ciudadanos, si el acto es trascendental para la vida pública del Estado o Municipio, según sea el caso.

6. Al día siguiente de recibida la solicitud, el Instituto notificará a la autoridad de la que presuntamente emanó el acto administrativo. Dicha notificación deberá contener:

a) La mención precisa y detallada del acto de autoridad concreto que será objeto de Plebiscito;

b) Autoridad o autoridades de las que emana la materia de Plebiscito; y

c) La exposición de motivos contenida, en la solicitud del promovente.

7. Son causas de improcedencia de la solicitud del procedimiento del Plebiscito:

a) Cuando el acto materia del Plebiscito no sea trascendental para el orden público o interés social del Estado;

b) Cuando el escrito de solicitud se haya presentado extemporáneamente;

c) Cuando en los casos en que la promoción fuere realizada por ciudadanos, las firmas de apoyo no sean auténticas, los ciudadanos firmantes no estén inscritos en la lista nominal de electores o los datos

vaciados en el escrito de solicitud no concuerden con los datos registrados en la lista nominal de electores;

d) Cuando el acto objeto del procedimiento se haya consumado y no puedan restituirse las cosas al Estado que guardaban con anterioridad;

e) Cuando el acto no se ha realizado o no se pretenda realizar por las autoridades señaladas en el escrito de solicitud;

f) Cuando la exposición de motivos sea frívola, no contenga una relación directa entre los motivos expuestos y el acto administrativo o que sea inverosímil o subjetiva;

g) Cuando el escrito de solicitud sea insultante o atenté contra la dignidad de las instituciones jurídicas o sea ilegible; y

h) Cuando la solicitud no cumpla con todas las formalidades que se establezcan en el presente ordenamiento.

8. Cuando se declare procedente la solicitud, dentro de los quince días naturales siguientes, se emitirá la convocatoria respectiva, en la cual se establecerá la fecha para la realización del Plebiscito dentro de un plazo de noventa días naturales siguientes a la convocatoria, que será publicada en el periódico o boletín oficial del Gobierno del Estado, y por lo menos en dos ocasiones en uno de los diarios de mayor circulación de la entidad y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado. Para el caso de que en fecha cercana se celebren elecciones, se procurará que se lleve a cabo el mismo día de la jornada electoral.

9. Cuando se declare la procedencia del Plebiscito la convocatoria deberá contener los siguientes requisitos:

a) Fecha, lugar y hora en que se celebrará el Plebiscito;

b) Especificación precisa y detallada del acto de autoridad concreto que

será objeto del Plebiscito;

c) La pregunta o preguntas elaboradas por el Instituto Electoral Estatal;

d) La autoridad o autoridades de las que emanó el acto administrativo objeto del Plebiscito;

e) El ámbito territorial de aplicación, anexando una relación completa del lugar o lugares donde se sufragará, del procedimiento, y secciones electorales donde se sufragará;

f) La exposición de motivos por los cuales los promoventes consideran que el acto administrativo debe ser revocado;

g) La exposición de motivos y de circunstancias especiales por las cuales la autoridad de la que emana el acto o disposición sujeta al procedimiento del Plebiscito, considera que los ciudadanos deben emitir su voto a favor;

h) La naturaleza de la solicitud del procedimiento;

i) El número de electores que tiene derecho a participar, así como el porcentaje mínimo requerido para que el acto administrativo pueda ser revocado;

j) Normatividad y bases a las que se ajustará la consulta;

k) Consecuencias de los resultados que arrojaría la consulta; y

l). Las demás disposiciones reglamentarias del procedimiento respectivo y particular que consideren pertinentes.

10. Tratándose de Plebiscito, los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores se concretarán a votar por un "sí" o por un "no" al acto de gobierno sometido a su consideración. El voto será libre y secreto.

11. Una vez presentada la solicitud de Plebiscito, sólo podrá operar el desistimiento en los casos en que el solicitante fuese alguna autoridad, la cual debe necesariamente motivar tal decisión. El desistimiento se podrá hacer valer diez días naturales después de publicada la convocatoria.

12. El procedimiento electoral comenzará con la publicación del acuerdo del Instituto Estatal Electoral, por medio del cual se declare la procedencia del procedimiento del Plebiscito.

13. La preparación de las elecciones del Plebiscito comprende los siguientes actos:

- a) La aprobación de la circunscripción territorial donde se aplicará el procedimiento y las secciones electorales que lo componen;
- b) La publicación del acuerdo del Instituto Electoral Estatal donde se declare la procedencia del Plebiscito;
- c) La integración, ubicación y publicación de las mesas directivas de casillas; y
- d) La elaboración y entrega de la documentación y material electoral.

14. Para la emisión del voto, se imprimirán las boletas electorales correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Instituto Electoral Estatal, debiendo contener cuando menos los siguientes datos:

- a). Entidad, Distrito Electoral, Municipio, de conformidad con la naturaleza del sufragio y con la aplicación territorial del procedimiento, siempre y cuando la aplicación se efectúe en varios municipios o distritos electorales;
- b) Sello y firmas impresas del Presidente y Secretario General del Instituto Electoral Estatal;

- c) Talón desprendible con folio;
- d) La pregunta sobre si el ciudadano está de acuerdo o no lo está, con el acto administrativo sometido a Plebiscito; y
- e) Cuadros o círculos para el "sí" y para el "no"; y una descripción completa del acto administrativo sometido a Plebiscito.

15. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de Plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral Estatal correspondiente.

## REFERENDUM

Son requisitos necesarios para llevar a cabo un Referéndum:

1. Se entiende por Referéndum, el proceso de consulta directa mediante el cual los ciudadanos del Estado, expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso del Estado;

2. El Referéndum será total cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado de un ordenamiento, o parcial cuando comprenda una parte del mismo;

3. El Referéndum no procederá cuando se trate: a) De leyes o disposiciones de carácter fiscal o tributario; y b) De reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, cuando en ambos casos dichas reformas deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

4. El Gobernador y los ciudadanos podrán solicitar al Instituto Electoral Estatal, someter a Referéndum las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso del Estado, debiendo cubrir los siguientes requisitos:

a) La solicitud para promover un Referéndum, deberá presentarse dentro de los noventa días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el periódico oficial del Gobierno del Estado;

b) Indicar con precisión la ley, adición o reforma a la Constitución Local que se pretenda someter a Referéndum o en su caso, el o los artículos respectivos debidamente particularizados; y

c) Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deban someterse a la consideración de la ciudadanía.

5. Recibida la solicitud, el Instituto Electoral Estatal, calificará su procedencia en un término que no exceda de diez días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud, analizándose de oficio lo siguiente:

a) Si la solicitud se ha promovido dentro del término establecido en líneas anteriores:

b) Si el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que respaldan la solicitud alcanza el porcentaje requerido; y

c) Si el ordenamiento de que se trate es susceptible de someterse a Referéndum, de acuerdo a las disposiciones antes mencionadas;

6. Al día siguiente de recibida la solicitud de Referéndum, el Instituto Electoral Estatal, notificará a la autoridad de la que presuntamente emanó la norma objeto del procedimiento respectivo.

La notificación necesariamente deberá contener:

a) La mención precisa y detallada de la ley o decreto que se pretende someter a Referéndum;

b) Autoridad o autoridades de las que emana la materia de Referéndum;

y

c) La exposición de motivos contenida, en la solicitud del promovente.

7. Son causas de improcedencia de la solicitud del procedimiento de Referéndum:

a) Cuando el escrito de solicitud se haya presentado de forma extemporánea;

b) En los casos en que la promoción fuere realizada por ciudadanos, cuando las firmas de apoyo no sean auténticas, los ciudadanos firmantes no estén inscritos en la lista nominal de electores, o los datos vaciados en el escrito de solicitud no coincidan con los datos registrados en dicha lista;

c) Que la ley o el decreto objeto del procedimiento de Referéndum se hayan reformado de manera que hubieren desaparecido las disposiciones objeto del procedimiento;

d) Que la ley o el decreto no exista o las autoridades señaladas en el escrito de solicitud no lo hayan emitido;

e) Que la exposición de motivos no contenga una relación directa de causa y efecto, entre los motivos expuestos y la ley o el decreto o que sea inverosímil o subjetiva;

f) Que el escrito de solicitud sea insultante, atente contra la dignidad de las instituciones jurídicas o sea ilegible; y

g) Que la solicitud respectiva no cumpla con todas las formalidades que se establecen en el presente.

8. El Instituto Electoral Estatal, una vez declarada procedente la solicitud, dentro de los quince días naturales siguientes emitirá la convocatoria



para la realización del Referéndum, debiendo fijar la fecha en que se llevará a cabo, esto es, dentro de un plazo de noventa días naturales siguientes a la emisión de la convocatoria respectiva, la cual deberá ser publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado, y por lo menos en dos ocasiones en uno de los diarios de mayor circulación de la entidad y difundida a través de los medios de comunicación en el estado.

Cuando la convocatoria se expida en fecha cercana a la celebración de elecciones, el Instituto Electoral Estatal procurará determinar que la fecha para la celebración del Referéndum, se lleve a cabo el mismo día de la jornada electoral;

9. El acuerdo que declare la procedencia del Referéndum, será publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado, incluyendo la convocatoria que deberá contener cuando menos los siguientes requisitos:

- a) Fecha, lugar y hora en que se celebrará la jornada electoral.
- b) Especificación precisa y detallada de la ley o decreto que será objeto de Referéndum;
- c) La pregunta o preguntas elaboradas por el Instituto Electoral Estatal;
- d) La autoridad de la que emana la ley o decreto sujeto a Referéndum;
- e) El ámbito territorial de aplicación anexando una relación completa del lugar o lugares donde se sufragará, del procedimiento, secciones electorales donde se sufragará;
- f) La exposición de motivos por los cuales los promoventes consideran que la disposición debe ser revocada o derogada, según el caso;
- g) La exposición de motivos y de circunstancias especiales por las cuales la autoridad de la que emana la disposición sujeta al procedimiento de Referéndum, considera que los ciudadanos deben

emitir su voto a favor;

h) La naturaleza de la solicitud del procedimiento;

i) El número de electores que tienen derecho a participar, así como el porcentaje mínimo requerido para que la ley o decreto pueda ser derogado;

j) Normatividad y bases a las que se ajustará la consulta;

k) Consecuencias de los resultados que arroja la consulta; y

l) Las demás disposiciones reglamentarias del procedimiento respectivo y particular que consideren pertinentes.

10. Tratándose de Referéndum, los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores votarán por un "sí", en caso de que su voluntad sea que la ley u ordenamiento sometido a Referéndum quede vigente, y por un "no" cuando consideren que el ordenamiento de que se trate deba ser abrogado o derogado, según sea el caso. El voto será libre y secreto.

11. Una vez presentada la solicitud de Referéndum, sólo podrá operar el desistimiento en los casos en que el solicitante fuese alguna autoridad, la cual debe necesariamente motivar tal decisión. El desistimiento se podrá hacer valer diez días naturales después de publicada la convocatoria.

12. El procedimiento electoral comenzará con la publicación del acuerdo del Instituto Electoral Estatal, por medio del cual se declare la procedencia del procedimiento de Referéndum.

13. La preparación de las elecciones de Referéndum comprenden los siguientes actos:

a) La aprobación de la circunscripción territorial donde se aplicará el procedimiento y las secciones electorales que lo componen;

- b) La publicación del acuerdo del Instituto Electoral Estatal donde se declare la procedencia del procedimiento de Referéndum;
- c) La integración, ubicación y publicación de las mesas directivas de casillas; y
- d) La elaboración y entrega de la documentación y material electoral.

14. Para la emisión del voto, se imprimirán las boletas electorales correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Instituto Electoral Estatal, debiendo contener cuando menos los siguiente datos:

a) Entidad, Distrito electoral, Municipio de conformidad con la naturaleza del sufragio y con la aplicación territorial del procedimiento, siempre y cuando la aplicación se efectúe en varios Municipios o Distritos electorales;

b) Sello y firmas impresas del Presidente y Secretario General del Instituto Estatal Electoral;

c) Talón desprendible con folio;

d) La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o no, de manera íntegra la norma que se somete a Referéndum; y

e) Cuadros o círculos para el "sí" y para el "no"; y el articulado sometido a Referéndum.

15. Las leyes y decretos sometidos a Referéndum sólo podrán ser derogados por la mayoría de votos de los electores, siempre y cuando hayan participado más del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, correspondiente a la circunscripción territorial en la que se aplica el procedimiento electoral respectivo.

16. Tratándose de Referéndum de normas constitucionales, sólo

podrán derogarse si así lo votan las dos terceras partes de cuando menos el 50% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

17. El Instituto Electoral Estatal, efectuará el cómputo de los votos emitidos en el procedimiento de Referéndum y remitirá la resolución correspondiente al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico oficial del gobierno del Estado.

Una vez que la resolución que emita el Instituto Electoral Estatal sea definitiva si es derogatoria será notificada a la autoridad de la que emanó la Ley o el decreto rechazado para que en un plazo no mayor a treinta días naturales emita el decreto correspondiente.

18. Contra la resolución que emita el Instituto Electoral Estatal, sobre la improcedencia de una solicitud de Referéndum, procede el recurso de revocación ante el Tribunal Electoral Estatal.

#### INICIATIVA POPULAR

A continuación, tienen los requisitos de la Iniciativa Popular:

1. La Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos podrán presentar proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos.

2. La Iniciativa Popular procederá siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que sea presentada por escrito y debidamente firmada, bajo su más estricta responsabilidad, cuando menos por el 0.5 % de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente;

b) Que al escrito de presentación se acompañe copia de la credencial para votar de los firmantes;

c) Que se trate de materias competencia del Congreso del Estado;

d) Que exponga los motivos de su formulación y el texto de ley propuesto, que deberá observar los principios básicos de la técnica legislativa; y

e) Que se designe al ciudadano que fungirá como representante común de los promoventes.

3. La Iniciativa Popular no procederá:

a) Propuestas contrarias a los contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado;

b) Regímenes financieros del Estado o los Ayuntamientos; y

c) Función pública o regímenes internos de los Poderes del Estado o de los Ayuntamientos.

4. La Iniciativa Popular deberá presentarse al Congreso del Estado, quien dictaminará su procedencia o improcedencia en un término de treinta días. El Congreso contará con el auxilio de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como de los organismos autónomos del Estado, para la verificación de los requisitos de procedencia. Asimismo, el Congreso podrá allegarse opiniones que sobre la materia emitan las asociaciones, sociedades y demás organismos públicos y privados que por su actividad resulten afines.

5. Las resoluciones del Congreso sobre la procedencia o improcedencia de la Iniciativa Popular las mandará publicar dentro de los siguientes quince días en el periódico oficial del gobierno del Estado y en dos diarios locales de mayor circulación, y su contenido se notificará personalmente en igual término al representante de los ciudadanos promoventes, señalando los motivos y fundamentos jurídicos en los que sustenta la decisión

6. Las controversias que se generen con motivo de la comprobación del número de ciudadanos que avalan la Iniciativa Popular serán resueltas de conformidad con lo dispuesto por la legislación electoral.

7. Decretada la procedencia de la Iniciativa Popular, se someterá al proceso legislativo en los términos previstos en la Constitución Política del Estado respectiva y en la normatividad interior del Poder Legislativo. Si el Congreso del Estado respectivo desechare la Iniciativa Popular sólo podrá ser presentada nuevamente cuando transcurran dos períodos ordinarios de sesiones.

#### REVOCACION DEL MANDATO

Requisitos para la Revocación del Mandato:

1. El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrá revocar el mandato a alguno de los miembros de los Ayuntamientos, por una o varias de las causas graves que previene el ordenamiento legal respectivo, una vez otorgada la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

2. Se consideran causas graves para que el Congreso del Estado declare la Revocación del Mandato a algún miembro de un Ayuntamiento, las siguientes:

a) Cualquier infracción a la Constitución Federal vigente, a la particular del Estado y a las leyes que de ambas emanen, que cause perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la colectividad.

b) Por abandono de sus funciones durante el término de treinta días consecutivos sin causa justificada.

c) Por faltas consecutivas a más de cinco sesiones de cabildo sin causa justificada.

d) Por la comisión de un delito oficial en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

e) Por incurrir en abuso de autoridad.

f) Por desatender reiteradamente sus funciones.

g) Por no iniciar en un término razonable, sin causa justificada, la ejecución de obras públicas autorizadas o por suspender éstas o cualquier otra actividad que requiera la autorización y ésta no hubiere sido dada.

h) Por disponer indebidamente de bienes o recursos del Municipio.

i) Por quedar inhabilitado en virtud de sentencia judicial por delito intencional.

j) Por ejecutar por su propia determinación sin causa justificada, actos que deban ser acordados por el Ayuntamiento.

k) Por obstruir las funciones de alguno de los miembros del Ayuntamiento en forma reiterada.

3. El impulso procesal para la Revocación del Mandato deberá partir del titular del Poder Ejecutivo del Estado.

4. Si el Congreso del Estado se encuentra en receso, la Diputación Permanente convocará de inmediato a la celebración de un período extraordinario de sesiones con el objeto de llevar a cabo el procedimiento procesal.

5. El Congreso del Estado recibida la promoción de Revocación del Mandato, procederá a notificar con carácter de emplazamiento a quienes corresponda, mediante copia de la promoción y de las pruebas que hubieren sido aportadas, para que en un término de tres días hábiles, contados a partir

del siguiente al de la notificación, comparezcan él o los empleados a exponer por escrito lo que a su derecho convenga y exhiban las pruebas conducentes.

6. El Congreso del Estado podrá discrecionalmente ampliar el período de presentación de pruebas y desahogo de las mismas, pero en todo caso no excederá de diez días hábiles.

7. Concluido el período de pruebas y desahogo de las mismas, el Congreso del Estado deberá dictar resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes. Contra la resolución del Congreso del Estado no cabe ningún recurso.

8. Declarada la Revocación del Mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento, serán sustituidos en sus cargos conforme a la Ley respectiva.

Como podemos observar, estos mecanismos de la democracia directa han sido reconocidos por las legislaciones de diversos Estados de la República, sin embargo, debemos ser cuidadosos en la legislación y reglamentación de estos mecanismos para que su aplicación en el ámbito federal sea efectiva, ya que "... no se trata de hacer que de un día a otro México se convierta de pronto en una democracia consolidada, pero lo que sí se debe buscar es una mayor dinámica en la transición a la democracia"<sup>86</sup>.

Efectivamente, no se trata de transformar de un día para otro a nuestro México, pero debemos encender la mecha para lograr la participación ciudadana con los mecanismos de democracia directa en estudio, toda vez que, al parecer los gobernantes y legisladores han caído en una cerrazón política, al no permitir la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa, oprimiendo a los ciudadanos y no dejándolos participar en los diversos asuntos políticos del país.

---

<sup>86</sup> CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 116.



Aunado a lo anterior, es importante decir que "... donde no hay una cultura y un sentimiento democrático, la democracia, difícilmente puede ser fuerte y establece, como también lo es que a vivir y gobernar en democracia sólo se aprende practicándola"<sup>87</sup>

En realidad, al incorporar los mecanismos de democracia directa a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería un gran logro democrático, ya que los ciudadanos mexicanos desean que se conceda la participación en los asuntos políticos de país, debido a que los mexicanos tienen un gran potencial de participación, y tanto los gobernantes como los legisladores, se podrían apoyar en la ciudadanía para resolver cualquier asunto político del país, ya que en algunas ocasiones no se cuentan con los recursos económicos, sociales, científicos, etc., para poder legislar una reforma, una adición o una derogación a la propia Constitución Federal o a alguna Constitución Estatal.

Por lo que, sería un hecho histórico, que los legisladores incorporarán los mecanismos de democracia directa en estudio a la Constitución Federal, ya que se iniciaría una verdadera democracia y se tendría la obligación de iniciar una "nueva cultura democrática", tanto por parte de los gobernantes, legisladores e impartidores de justicia, como por parte de los ciudadanos mexicanos, ya que solamente se vive democráticamente, practicando la democracia.

---

<sup>87</sup> Ibidem., p. 117

## CAPÍTULO IV

### **LA INCORPORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA O FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### 4.1. PROBLEMÁTICA EN TORNO A LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Tomaremos como punto central el análisis de la problemática u obstáculos a que se enfrentan los instrumentos de la democracia directa o participativa, como la suelen llamar algunos autores interesados en este tema, en el contexto actual de nuestro país; la problemática se analizará desde el punto de vista jurídico, además de los múltiples candados colocados a estas figuras, cuando son incorporadas al ordenamiento legal correspondiente de las legislaciones de los diferentes Estados y que prácticamente las hacen inviables, ya que los candados a que nos referimos anteriormente, nos llevan a la conclusión que los ponen para no practicar una democracia participativa, sino para practicar una democracia "manipulada" o "disfrazada", para hacer creer a los ciudadanos que se practica en nuestro país la democracia, pero nunca explican que tipo de democracia que se practica en México, ya que la verdadera democracia es participativa, es decir, que los ciudadanos participen en los asuntos de interés político y no solamente en un proceso electoral, tan viciado en nuestro país.

En este orden de ideas comentaremos a continuación la problemática en torno a los instrumentos de la democracia directa:

a) Los instrumentos de la democracia directa debilitan al gobierno representativo, y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental.

b) Dichas figuras pueden llegar a ser controladas por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.

c) Se argumenta que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

d) La figura del plebiscito en la mayoría de los Estados, se establece sólo en el ámbito municipal, específicamente en los casos de creación de un Municipio y designación de autoridades auxiliares.

e) Sabemos que el plebiscito es para actos trascendentales, pero éste queda al arbitrio tanto del Ejecutivo como del Ayuntamiento la facultad de determinar los asuntos que deben ser considerados trascendentes políticamente.

f) Los requisitos que se establecieron en diversas leyes de participación ciudadana para poder realizar un plebiscito o referéndum, los hacen prácticamente inviables, por existir demasiadas lagunas jurídicas en las mismas.

g) Se tiene una contradicción jurídica en cuanto al órgano que llevará a cabo los procesos de plebiscito o referéndum. Para una mayor ilustración de este punto, citaremos al Estado de Morelos, ya que en la Constitución Local se establece en el artículo 23, fracción tercera "... que la organización, dirección y vigilancia de las elecciones en el estado y los procesos plebiscitarios y de referéndum, estarán a cargo de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral Estatal..." Sin embargo, más adelante se establece lo siguiente: "... el Consejo de Participación Ciudadana coadyuvará con el Instituto Electoral Estatal en la calificación de procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito o referéndum que se presenten." La Ley de Participación Ciudadana, establece el mismo criterio; y en este sentido se encuentran algunas legislaciones estatales.

h) En algunos Estados como Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, entre otros, donde se establece el derecho de iniciativa popular, no se prevén los requisitos como: el porcentaje requerido de la lista nominal de electores, los términos, el procedimiento a seguir, sólo se limitan a establecer de manera enunciativa que el derecho de iniciativa popular corresponde también a los ciudadanos del Estado, por lo que al existir este tipo de lagunas, la ciudadanía se ve totalmente limitada a participar en los asuntos políticos, que son de orden social e interés público, sin mayor abundamiento al respecto.

i) La figura de la revocación del mandato en la mayoría de las legislaciones estatales como Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, entre otros, no está prevista como parte de la democracia directa o participativa.

j) La reglamentación de la revocación del mandato se establece de manera confusa e imprecisa, es decir, algunas de las legislaciones estatales como Durango, Morelos, entre otros, han confundido con frecuencia la revocación del mandato con otras figuras como la suspensión y desaparición de Ayuntamientos. Los Congresos Locales, a su libre albedrío, determinan cuáles son las causas graves por las que podrá revocarse el mandato.

Como podemos deducir estas son sólo algunas cuestiones en torno a la gran problemática que se encuentra en las legislaciones de las diferentes entidades federativas, esto también nos da un ejemplo, que en los diferentes Estados en donde se prevén estas figuras de la democracia directa se está avanzando en la consolidación del Estado democrático del país, pero deben dar el siguiente paso, es decir, legislar correctamente y reglamentar las figuras de democracia directa, para que la ciudadanía tenga una cultura de participación ciudadana, para no caer en eventos violentos manipulados por los grupos de poder que existen en nuestro país.

Por otro lado, la propia figura no se contrapone a la democracia

representativa, por el contrario, podemos observar que la democracia directa debe ser un complemento de la democracia representativa. De esta manera, la búsqueda es en cuanto a lograr nuevos esquemas democráticos. Creemos que existe consenso en gran parte de la sociedad para impulsar estos mecanismos de democracia directa o participativa, y que desde la propia Constitución Federal se determinen sus alcances y en consecuencia impulsar a las Constituciones Estatales.

#### **4.2. LOS BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Los diversos mecanismos de la democracia directa o participativa, se puede ubicar dentro del marco más amplio de las instituciones existentes y del funcionamiento real de los sistemas políticos, para poder apreciar sus efectos. Como se ha mencionado de manera reiterada, en ninguno de los casos que hemos expuesto, estas figuras, se plantean en oposición a la democracia representativa, sino por el contrario, se deben establecer, en una relación de complementariedad con las estructuras y procesos políticos existentes en nuestra nación, toda vez, que al ser complementario uno de otro y ponerse en práctica, favorecería a la democracia que se tanto requiere nuestro país y se llegaría a un gran logro político y por ende, un logro histórico.

La democracia directa está asociada a las primeras formas de vida democrática que practicaban los ciudadanos griegos, reunidos en asambleas deliberativas, para ser precisos en la ciudad de Atenas, ciudad donde se desarrolló en forma paulatina, una estructura política democrática, donde los ciudadanos se reunían con frecuencia en la Ágora, para analizar y tomar determinaciones sobre aspectos de interés común, practicando lo que se ha denominado democracia directa, por lo que al ser esta figura tan antigua, debe ser incorporada en nuestra legislación Constitucional, aunque entendemos

que debe ser perfeccionada a través del tiempo, ya que la ciudadanía requiere de estas figuras y porqué no, que la ciudadanía a través de su participación pueda ser el motor que genera dicha evolución, no olvidando que el Soberano es el Pueblo.

Con el propósito de no limitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, exclusivamente a la elección de sus representantes de manera esporádica a través de un proceso electoral, se ha buscado un punto de acuerdo entre la democracia directa practicada por los antiguos, y la democracia representativa practicada por los modernos, mediante formas de participación más frecuentes, debidamente legisladas en nuestra legislación Constitucional, tanto Federal como Estatal y su debida reglamentación.

Es importante enunciar a manera de ejemplo algunas de las ventajas que se tienen de estas figuras de la democracia directa:

- a) Se expresan de manera pura los intereses individuales.
- b) Permiten la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.
- c) Se incrementa la sensibilidad de los representantes populares a los movimientos de opinión.
- d) Se reducen los efectos de distorsión, en ocasiones son reducidos por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.
- e) Se incrementa la participación ciudadana en este tipo de procesos.
- f) Se evita el abstencionismo en los procesos electorales y demás procesos de interés general.

Así, consideramos que detrás de estas ventajas está el problema de la legitimidad en la toma de decisiones públicas, por ende, es de suma

importancia que las decisiones gubernamentales tienen que ser lo más legítimas y transparentes posibles y los mecanismos para llegar a ella tiene que ser aceptados como válidos. Tales mecanismos idóneos para la legitimidad, son los que se prevén en la democracia directa, ya que el mismo pueblo es el que le daría la legitimidad y la transparencia a las decisiones y actos tanto gubernamentales como políticos.

Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas o cualquier acto político de autoritarismo de algún grupo de poder o determinación unilateral de algún gobernante, congreso federal o congreso local o en su caso alguna ley o reglamento que sea contrario a la democracia, es decir, a la voluntad de la ciudadanía. Dichos mecanismos constituyen instrumentos políticamente neutros que producen resultados apoyados en la opinión pública, aunado a ello, que se tienen cambios políticos fundamentales en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, favoreciendo la actividad política, avalada por la ciudadanía, creando así una verdadera democracia.

Equilibrando la democracia representativa y la democracia participativa, evolucionaría el interés político de la ciudadanía, iniciando por una cultura de participación ciudadana y continuando con un seguimiento político del pueblo, en las determinaciones políticas de gran interés para nuestro país.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas no debe ser limitada a la simple elección de sus representantes cada tres o seis años, ya que no habría evolución en las formas de democracia directa, por ello es que se necesita un punto de acuerdo entre ambas democracias, con el fin de establecer y crear más y frecuentes formas de participación que favorezcan a un tipo de gobierno cercano a la ciudadanía, en el cual, los representantes populares se sientan obligados a dar respuesta a las demandas populares, ya que de esta manera se terminaría con los

candados que evitan que el ciudadano tenga acercamiento a las decisiones políticas y, por otro lado, esto llevaría a que se tomen en consideración el resultado de la opinión pública, antes de tomar decisiones de forma unilateral, ignorando a la ciudadanía, ya que se trata de despertar a la ciudadanía de su letargo político.

Al respecto, Bernardo Batiz señala: "... no podemos pensar en una reforma verdadera del Estado, si solamente cambiáramos de un sistema de partido único a un sistema de varios partidos, pero con exclusión en ambos casos del pueblo"<sup>88</sup>

Analizando la idea anterior, en primer lugar, podemos considerar que partiendo que en México el partido político dominante gobernó por más de medio siglo imponiendo una democracia que podríamos llamarla "democracia manipulada", por la gran impunidad, unilateralidad e imperialismo con que se llevaban a cabo las decisiones políticas, sin dar oportunidad a los ciudadanos de tener injerencia en determinaciones políticas o legislativas en el país; y en segundo lugar, el sistema de varios partidos políticos como actualmente se está viviendo en México, ha llevado a una rivalidad y revanchismo político, creando un ambiente político morboso, ya que el primer protagonista son los medios de comunicación, mofándose de los actores políticos y de la misma ciudadanía, y dicho sistema ha dejado a la ciudadanía sin ninguna oportunidad de actuar frente a los abusos políticos y legislativos que aún son muy marcados, por lo que no se debe excluir a la ciudadanía de las actividades políticas y legislativas, para poder llegar a una verdadera democracia directa o participativa, incorporando a nuestra Constitución Federal las formas de participación ciudadana en estudio y crear una cultura participativa del pueblo.

Tenemos que, al definirnos y asumimos como una República

---

<sup>88</sup> BÁTIZ VAZQUEZ, Bernardo. Reforma a los artículos 40 y 116, México. I.I.L. 1998, p.2.



representativa y participativa, conviene que los mecanismos de la democracia directa cuenten con criterios, requisitos y modalidades claras y diferenciadas para que produzcan los efectos más deseables. Como tales, cabe señalar la transparencia, la imparcialidad, la efectividad y la participación, efectos que reflejen el verdadero sentir de la población sobre asuntos de gran trascendencia política y legislativa.

Miguel Carbonell apunta, "... un sistema verdaderamente democrático debe ofrecer a los ciudadanos una multitud de canales de interlocución cotidiana con sus gobernantes y una variedad importante de posibilidades de expresión de sus intereses, sin limitarse en modo alguno a las que ofrece la representación parlamentaria o partidista".<sup>89</sup>

De tal suerte que, no debe dejarse que nuestro sistema democrático se convierta en una selva política, ya que buscar la verdadera democracia no es la lucha de un partido político contra otro u otros partidos políticos, ni la derecha contra la izquierda, ni un senador contra un diputado, ni el gobierno federal contra un gobierno local, ni los ciudadanos contra el gobierno federal, estatal o municipal en su caso, sino es la conjugar la democracia representativa con la democracia participativa o directa a través de la interlocución entre los gobernantes y los ciudadanos, y que éstos tengan participación en las decisiones políticas por medio de los instrumentos de democracia directa, debiendo crear e innovar los canales adecuados para tal fin.

Como escribe Luis Rubio, "... a nadie le debe quedar la menor duda de que los procesos electorales son una condición necesaria para la democracia. En esto los avances recientes de México, tanto en la parte legislativa como en la práctica cotidiana, son ciertamente notables.

Pero las elecciones libres, competidas y reconocidas son sólo el

---

<sup>89</sup> CARBONELL, Miguel. Op. Cit. p.112.

principio del proceso. Se trata de la parte más simple de lo que se llama democracia. Es decir, las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente de la democracia. Es tan sólo una de sus formas".<sup>90</sup>

Efectivamente, los procesos electorales son solo una parte de la verdadera democracia, por lo que, es necesario que se incorporen a nuestro texto constitucional federal, las formas de participación ciudadana como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato, ya que al incluir dichas formas de participación ciudadana, se da la oportunidad a la ciudadanía para tener la tan buscada participación ciudadana y se concederían a la ciudadanía, la interlocución con sus gobernantes, además, que sería un paso gigante para de alcanzar la verdadera democracia, y de esa manera no se vería a la democracia como un sistema de ignorancia y manipulación del pueblo.

#### **4.3. LA NECESIDAD DE REGULAR LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA O PARTICIPATIVA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTE**

Los puntos esgrimidos permiten suponer una base mínima para que el Estado Mexicano se transforme en los próximos años. Por ello es que la democracia junto con la soberanía, son un matrimonio indisoluble, ya que ambos juegan un papel preponderante en la consolidación del Estado democrático.

Creemos que la democracia directa o participativa debe ser incorporada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo

---

<sup>90</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel. Op. Cit, p.113.

principal de que los ciudadanos cuenten con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas, debido a que actualmente su participación sólo se limita a votar cada vez que hay elecciones federales o estatales, según sea el caso. No se pretende con esto sustituir a la democracia representativa sino todo lo contrario, de lo que se trata es de que la democracia directa o participativa sea complementaria de la primera.

Así como la democracia y la soberanía son un matrimonio indisoluble, también la democracia representativa y la democracia participativa deben ser otro matrimonio indisoluble, ya que el pueblo debe tener interlocución con sus gobernantes y viceversa, en todos los asuntos políticos del país, es decir, que la ciudadanía participe de la mano con los gobernantes y legisladores en la toma de decisiones, elaboración de leyes y cualquier asunto político de interés general.

En este contexto, cabe citar como ejemplo el comentario del Presidente Vicente Fox Quezada, quien en la toma de posesión al cargo de Presidente de la República, manifestó que "... abrir la política y el ejercicio del poder a la participación y control desde la base social, será un objetivo central de mi gobierno. Acepto el mandato popular de consolidar la democracia a través de fórmulas relacionadas con la democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. En un sistema políticamente moderno, tales instrumentos, debidamente reglamentados, permiten que la ciudadanía manifiesten su sentir de manera precisa y proporcione orientaciones enriquecedoras"<sup>91</sup>

Claro es el sentir del Presidente Fox en su discurso de toma de posesión, al hacer referencia sobre las formulas relacionadas con la democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular y

---

<sup>91</sup> "Democracia", en: LA JORNADA, México, D.F., Sábado 2 de Diciembre del 2000, p. 2

su reglamentación respectiva. A pesar que el Presidente Fox tiene conocimiento de las formas de democracia directa, no las ha llevado a cabo, y al parecer todo ha quedado en un discurso. La ciudadanía ya quiere relacionarse en los asuntos políticos del país a través de la participación, avalados por la Constitución Federal, por lo que es necesario que las formas de democracia directa se incluyan en nuestra Constitución política de los Estado Unidos Mexicanos.

En este mismo sentido, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López, mencionó en su discurso de toma de posesión que "... la Constitución debe responder a las particularidades de la entidad y a las necesidades de sus habitantes. Y debe contener una visión avanzada de la democracia, sobre todo en lo relativo a los derechos sociales, la rendición de cuentas, el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato y otros instrumentos propios de la democracia participativa.

En nuestra concepción, la democracia no sólo es el gobierno para el pueblo, hecha en su nombre y en su beneficio, sino el gobierno del pueblo y con el pueblo. No se trata únicamente de impulsar el activismo de la ciudadanía como complemento de la actuación del gobierno, sino de compartir el poder y las responsabilidades con los ciudadanos. La democracia se logra a plenitud cuando el pueblo se organiza y se gobierna así mismo"<sup>92</sup> En este sentido, expresó que "... de cualquier manera, quiero dejar en garantía el compromiso de que, cada dos años, me someteré al principio democrático de la revocación del mandato".<sup>93</sup>

Como podemos observar se hace patente, por parte de los gobernantes, la necesidad de establecer los espacios a través de los cuales la sociedad en general sea más participativa, aunado a lo anterior los Estados

---

<sup>92</sup> "López Obrador señala" en: LA JORNADA, México, Miércoles 6 de Diciembre del 2000, p. 2.

Aunado a lo anterior los Estados de la República están incorporando a su legislación estos instrumentos de la democracia directa o participativa. "... de lo que se trata entonces es de que nuestro país lleve a cabo esos cambios y pueda dejar atrás la etapa de la transición para abocarse a los temas de la consolidación democrática".<sup>94</sup>

Efectivamente, varios Estados de la República han incluido en sus Constituciones locales los instrumentos de democracia directa, pero se deben de incluir primordialmente en nuestra Constitución Federal y luego en las Constituciones Estatales para que haya una uniformidad de los mismos en todo el país, para que el siguiente paso sea la reglamentación de dichas figuras de democracia directa e inicie la cultura de la ciudadanía para participar en los asuntos políticos del país.

Mucho se ha dicho, de que todavía no estamos preparados "... de que en México no parece haberse alcanzado todavía la madurez política necesaria para la introducción y regulación de estas instituciones".<sup>95</sup>

Estamos obligados a parar la falta de madurez política, y para tal efecto, tenemos la obligación de iniciar el proceso para adquirir esa madurez, practicando las formas de democracia participativa. Partiendo que los gobernantes son los que remarcan la falta de madurez política de la ciudadanía, nos lleva a concluir, que ellos son los que padecen de dicha madurez política, ya que al no incluir las formas de democracia directa en nuestra Constitución Federal mantienen a la ciudadanía al margen de toda participación en asuntos de carácter político, por lo que es preciso y urgente que las formas de democracia directa se incluyan en nuestra constitución

---

<sup>94</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel. Reforma del Estado y cambio constitucional en México, México, I.I.J., U.N.A.M., 2000, p.22.

<sup>95</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, México, I.I.J. U.N.A.M., 1998, p. 33.

Federal.

Al respecto, Diego Valadés argumenta que "... el poder absoluto corrompe absolutamente, con independencia de quienes lo ejerzan de manera absoluta sean pocos o sean muchos".<sup>96</sup>

Consideramos que esa limitante impuesta por nosotros mismos se debe evitar, dando paso hacia una mayor participación del pueblo mexicano y que los mecanismos de la democracia directa o participativa se incorporen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la debida cautela, para que su aplicación sea efectiva, no olvidando que la cultura de participación de la ciudadanía, nos llevará a alcanzar la verdadera democracia y la madurez política.

#### **4.4. INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 35, 36, 40, 71, 72, 73, 115, 122 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Como resultado del estudio y los razonamientos esgrimidos, se propone a continuación la siguiente:

**"INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 35, 36, 40, 71, 72, 73, 115, 122 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".**

**ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma la fracción I del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:**

---

<sup>96</sup> VALADÉS, Diego. El control del Poder. México, I.I.J. U.N.A.M, 1988, p. 42.

Artículo 35...

I. Votar en las elecciones populares, y en los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y de revocación del mandato, en los términos que señale la Ley.

II a V...

**ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la manera siguiente:**

Artículo 36...

I y II...

III. Votar en las elecciones populares, y en los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y de revocación de mandato que se convoquen, en los términos de Ley.

IV y V...

**ARTÍCULO TERCERO. Se reforma y adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la manera siguiente:**

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

La democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos, mediante las instituciones del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.

**ARTÍCULO CUARTO. Se adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traslada al párrafo segundo de la fracción tercera, para quedar como párrafo segundo de la fracción IV, quedando de la manera siguiente:**

Artículo 71.

I a la III...

IV. A los ciudadanos de la República, cuando lo soliciten al menos 50,000 electores inscritos en el padrón electoral.

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

**ARTÍCULO QUINTO. Se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, colocándose de la manera siguiente:**

Artículo 73...

I a la XXIX - M...

XXIX-N. Para expedir leyes reglamentarias del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.

XXX...

**ARTICULO SEXTO. Se reforma el párrafo primero y se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedándose de la manera siguiente:**



Artículo 115. Los Estados adoptarán para su gobierno interior, la forma de gobierno republicano de democracia representativa, participativa y popular.

La democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.

Los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre conforme a las bases siguientes:

I a la X...

**ARTÍCULO SÉPTIMO. Se reforma el inciso o) y se adiciona un inciso p) del artículo 122 en su base primera fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trasladando el actual inciso o) a ser inciso p), en la forma y términos siguientes:**

Artículo 122...

BASE

PRIMERA...

I a IV...

V...

a) al ñ)...

o) Expedir leyes en materia de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.

p) Las demás que le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA...

**ARTÍCULO OCTAVO. Se adiciona un segundo párrafo al artículo**

**135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la manera siguiente:**

Artículo 135...

La reforma al texto total o la iniciativa de una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será sometida a referéndum constitucional obligatorio, por el Instituto Federal Electoral.

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS.**

**PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor a los ocho días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Las Legislaturas de los Estados tendrán un término de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para establecer en sus Constituciones Locales, las Instituciones del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La democracia practicada por el pueblo ateniense en el siglo V a. C., era una democracia directa debido a que concurría un número reducido de ciudadanos al ágora, para analizar y tomar las determinaciones sobre aspectos de interés común.

**SEGUNDA.-** En la época Imperial de Roma, se crea el Tribunado de la plebe en el año 494 A. de C., mediante una huelga integral, los tribunos ejercían funciones de autoridad, asimismo, proponían plebiscitos que no tiene el carácter de ley y éstos sólo son válidos para la plebe.

**TERCERA.-** La Ley Hortencia del año 287 dio el carácter de ley a los plebiscitos que emanaban del Tribunado de la plebe.

**CUARTA.-** En el período de la edad media, la idea de la democracia perdió todo su contenido o significado, concentrándose específicamente en el concepto de soberanía.

**QUINTA.-** En el México independiente, la palabra democracia, aparece en el Plan de Ayutla de 1856-1857, como una referencia: posteriormente dicho concepto de democracia se incorpora al artículo 40 de la Constitución Federal de 1857, como una forma de gobierno.

**SEXTA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo tercero, define a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

**SEPTIMA.-** La soberanía debe entenderse como la capacidad de autodeterminarse para definir el destino de la nación, sin dejar de mencionar dos conceptos concatenados entre sí, la independencia y la supremacía: la primera definida sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados

soberanos (la soberanía exterior); y la segunda, como la potestad que tiene el Estado sobre los individuos y las colectividades dentro de su órbita (soberanía interior).

**OCTAVA.-** El plebiscito es la consulta de los ciudadanos para que expresen, su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de la autoridad, trascendentes para la vida pública de la nación. Los actos o decisiones trascendentes estarán establecidos en la ley reglamentaria.

**NOVENA.-** El referéndum es la consulta para el proceso, mediante el cual los ciudadanos de la República manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones, derogaciones o abrogaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes que expida el Congreso General.

**DÉCIMA.-** La iniciativa popular es el medio por el cual los ciudadanos de la República podrán presentar al Congreso de la Unión, proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes y decretos, respecto de materias de su competencia.

**DECIMOPRIMERA.-** La revocación del mandato es la consulta mediante la cual los ciudadanos de la República pueden promover la destitución de los representantes electos, antes de que concluyan su período o mandato previsto en la ley respectiva.

**DECIMOSEGUNDA.-** La revocación del mandato puede ser un instrumento útil para garantizar y decidir sobre tres elementos esenciales de nuestra democracia: la representatividad, la legitimidad y la confianza en los funcionarios o servidores públicos.

**DECIMOTERCERA.-** La participación ciudadana juega un papel fundamental en todo régimen democrático, pero ésta debe ser responsable y sobre todo voluntaria.

**DECIMOCUARTA.-** La incorporación de las instituciones o instrumentos de la democracia directa o participativa a la Constitución Política del Estado de Morelos, conllevan al objetivo principal: buscar los cambios necesarios en el fortalecimiento y la legitimación de las instituciones públicas de la entidad.

**DECIMOQUINTA.-** Las diferentes formas de participación ciudadana, han sido resultado de la exigencia creciente de la ciudadanía por participar en la toma de decisiones, por ello se encuentran establecidas en algunas legislaciones de las entidades federativas y, obviamente, su alcance y contenido varía de acuerdo a las condiciones históricas, políticas, sociales y geográficas de cada entidad federativa.

**DECIMOSEXTA.-** El problema a que se enfrentan estos instrumentos de la democracia directa o participativa, es que no se han consolidado, no se expide su ley reglamentaria, aunado a ello se establecen demasiados candados o requisitos que prácticamente los hacen inviables.

**DECIMOSÉPTIMA.-** Se tienen que considerar los aspectos básicos para contar con una legislación adecuada, tales como: definir los temas en los que se podría realizar este tipo de prácticas democráticas, fijar los alcances de los mismos, los tiempos en que habrán de realizarse y a quien corresponde organizarlos en su caso, entre otros.

**DECIMAOCTAVA.-** Las instituciones de la democracia directa o participativa, son la manifestación directa y auténtica de la voluntad popular; así como una relación directa entre poderes y electores, con efectos educativos, profundizando en la cultura política, legitimando los ordenamientos o actos del poder, entre otros.

**DECIMANOVENA.-** Estas instituciones de la democracia directa o participativa, pueden formar parte de estrategias de interés político partidista, por ello es conveniente que estén debidamente reglamentadas para evitar un mal uso de ellas.

**VIGÉSIMA.-** La democracia en su más estricta acepción no se práctica sólo por medio de los procesos electorales, lo importante para el ejercicio de la democracia es el respeto, la atención y que prevalezca de la voluntad soberana del pueblo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. El camino de la democracia en México, México. A.G.N., 1998.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. México, Harla, 1987.
- ARTEAGA NAVA, Eliaur. Derecho Constitucional. México, Harla, 1998.
- BÁTIZ VAZQUEZ, Bernardo. Reforma a los artículos 40 y 115. México, I.I.L. 1998.
- BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. México, F.C.E., 1997.
- BODINO, Juan. Los Seis Libros de la República, selección, trad. Pedro Bravo, Aguilar, Madrid, 1973.
- BORJA, Jordi. Participación Ciudadana. México, Cesem, 1996.
- BOVERO, Michelangelo. Democracia y Representación. México, I.I.L. Congreso de la Unión, 1989.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. México, U.N.A.M., 1994.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. México. Harla, 1998.
- CANSINO, César. Democratización y Liberalización. México, I.F.E., 1997.
- CARBONELL, Miguel. Constitución. Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. México, Porrúa-UNAM, 1999.
- CARBONELL, Miguel. Reforma del Estado y cambio constitucional en México. México, I.I.J.U.N.A.M. 2000.
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.

España, Ariel, 1988.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. México, I.I.J. U.N.A.M. 1998.

FLORIS MARGADANT S, Guillermo. Derecho Romano. México, Esfinge, 1986.

GERALDO VENEGAS, Rubén. Proceso para la revocación del mandato del ayuntamiento. México, CNEM, 1986.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Desaparición de los ayuntamientos. México, Porrúa, 1984.

HERRERA, José Luis. La Vinculación de la Sociedad con el Congreso. México, III Congreso de la Unión, 1999.

LÓPEZ GUERRA, Patricia. La Soberanía en la Poshistoria. México, I.I.L. Congreso General, 1998.

MEJÍA LARA, José. Participación Ciudadana. México, Cesem, 1996.

MERINO, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. México, I.F.E., 1997.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México, Porrúa, 1998.

PRUD'HOME Jean- Francois. Consulta Popular y Democracia Directa. México, I.F.E., 1997.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México. México, UNAM, 1998.

ROITMAN ROSENMAN, Marcos. Las razones de la democracia. España, Sequitur, 1999.



ROUSSEAU, Jean Jaques. El Contrato Social. México, Porrúa, Delma, 1999.

SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia. Madrid, Alianza, 1997.

SILVA- HERZOG MARQUEZ, Jesús J. Esferas de la Democracia. México, I.F.E, 2001.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. México, Porrúa, 1989.

VALADEZ, Diego. Haciendo el Camino. México, A.G.N. 1998.

VALADÉS, Diego. El control del poder. México, I.I.J.U.N.A.M., 1998.

VERA MARTÍNEZ, Marín. Asomos de la Democracia Directa. México, I.I.L. 1998.

## **HEMEROGRAFIA**

PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD. | OCT. 1999, NÚMERO 4004.

"Democracia". en: LA JORNADA. México, D.F., Sábado 2 de Diciembre del 2000.

"López Obrador señala" en: LA JORNADA. México, Miércoles 6 de Diciembre del 2000.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

BURGOA Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. 6ª Edición. México, Ed. Porrúa. 2000.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEGA. T. V., Argentina, Argentina Bibliográfica, 2001, 4ª reimpresión.

Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. T. IV, México, Porrúa, 1988.

## **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Ed. Sista.2004

## **OTRAS FUENTES**

Bufete Jurídico. México, Software visual, 1998-2000.

Constituciones Estatales de 28 Estados, vía Internet.

## **JURISPRUDENCIA**

REFERENDUM. LA REFORMA DEL ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN EL AÑO DE 1985, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE SUJETADO A ESTA FORMA DE PARTICIPACION CIUDADANA. P. XL/95

Amparo directo en revisión 480/94. Lidia Arenas de Peña. 17 de abril de 1995.

Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.”

AYUNTAMIENTOS, REVOCACION DEL MANDATO A LOS CONCEJALES DE LOS. LEGISLACION DE YUCATAN.

Tomo Lxvi. Andrade Rivero Soledad. 5 de octubre de 1940. Cuatro Votos, Pág. 170 Tomo LV, Pág. 2621 Tomo LXI Pág. 2015.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo LXVI. Tesis: Página: 170. Tesis Aislada.”